

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI
“PARTHENOPE”
ISTITUTO DI STUDI ECONOMICI**



**IL RUOLO DELL'AGRICOLTURA NELLA STRATEGIA DI
SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE DELL'UNIONE EUROPEA**

DEBORA SCARPATO

WORKING PAPER N. 5. 2003

MAGGIO 2003

Redazione:
Istituto di Studi Economici
Università degli studi di Napoli "Parthenope"
Via Medina, 40
80132 Napoli
Tel. +39-081-5512207–5510738 – fax +39-081-5511140

La Redazione ottempera agli obblighi previsti dall'Art. 1 del D.L.L. 31.8.1945, n. 660.

Copie della presente pubblicazione possono essere richieste alla segreteria dell'Istituto.

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI
“PARTHENOPE”
ISTITUTO DI STUDI ECONOMICI

Working Paper n. 5.2003

Maggio 2003

**IL RUOLO DELL'AGRICOLTURA NELLA STRATEGIA DI
SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE DELL'UNIONE EUROPEA**

Debora Scarpato *

* Debora Scarpato frequenta il Dottorato di Ricerca in Economia delle Risorse Alimentari e dell'Ambiente presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Napoli Parthenope.

Indice

Premessa

PARTE 1: L'OBIETTIVO DELLA SOSTENIBILITÀ TRA “NORD” E “SUD” DEL MONDO

1. *Una sfida per l'economia mondiale: lo sviluppo sostenibile*
2. *La dimensione ambientale della sostenibilità.*
3. *Le relazioni tra agricoltura e ambiente*

PARTE 2: L'UNIONE EUROPEA E LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

4. *La strategia di integrazione dell'ambiente nelle politiche interne dell'Unione europea*
 - 4.1 Il cammino della politica ambientale nel processo di integrazione europea
 - 4.2 La strategia interna di “sostenibilità” presentata dall'Unione europea al Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile
5. *Il contributo dell'Unione europea alla strategia internazionale per la sostenibilità ambientale*
 - 5.1 Commercio internazionale e ambiente
 - 5.2 Integrazione dell'ambiente nella politica di cooperazione allo sviluppo
6. *La coerenza nella strategia internazionale ed interna dell'Unione europea per la sostenibilità ambientale*

PARTE 3: SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE E UNIONE EUROPEA: IL RUOLO DELL'AGRICOLTURA

7. *L'agricoltura nella strategia interna dell'Unione Europea per la sostenibilità ambientale*
8. *L'agricoltura nella strategia internazionale dell'Unione Europea per la sostenibilità ambientale*
 - 8.1 Commercio internazionale, agricoltura e ambiente
 - 8.2 Integrazione dell'ambiente nella “nuova” politica europea di sostegno allo sviluppo rurale nei paesi in via di sviluppo
9. *Agricoltura e sostenibilità ambientale: la coerenza nelle strategie dell'Unione europea*
10. *Considerazioni conclusive*

Riferimenti bibliografici

Premessa

Nel tempo la dimensione economica dello sviluppo, ha oltrepassato i confini nazionali e regionali, attraverso una crescente integrazione delle economie mondiali. Con l'avanzare del processo di globalizzazione, il concetto di sostenibilità è diventato sempre più importante per il conseguimento del benessere collettivo.

In tale scenario è cresciuta la consapevolezza che la sostenibilità ambientale è alla base della sostenibilità economica, sia nei paesi avanzati che nei paesi in via di sviluppo. Di conseguenza, le varie organizzazioni internazionali e in particolare l'Unione europea, hanno elaborato delle strategie per perseguire uno sviluppo che rispetti anche la dimensione ambientale.

Oggi la tutela dell'ambiente rappresenta una delle sfide più importanti per l'Europa. Nel corso del processo di integrazione europea le politiche comunitarie volte a promuovere la sostenibilità ecologica si sono evolute, in termini quantitativi e qualitativi, passando da un approccio di tipo verticale ad un approccio orizzontale. Inoltre, la dimensione "globale" delle problematiche connesse all'ambiente, ha indotto l'Unione europea a sviluppare una strategia a sostegno della tutela ambientale anche sul fronte internazionale.

Nella prima parte del presente lavoro si richiamano i principi dello sviluppo sostenibile, con particolare riferimento alla dimensione ambientale e alle relazioni che intercorrono tra agricoltura e ambiente, evidenziando analogie e differenze tra i paesi avanzati e i paesi in via di sviluppo.

Nella seconda parte si approfondiscono le strategie di sostenibilità ambientale dell'Unione europea, per verificare la coerenza tra l'approccio interno e quello internazionale.

Nella terza parte, si concretizza l'obiettivo di questo studio lavoro: analizzare il ruolo che l'Unione europea attribuisce all'agricoltura nella sua strategia di sostenibilità ambientale. In particolare, si vuole verificare la coerenza nel ruolo attribuito all'agricoltura nella strategia interna ed internazionale dell'Unione europea per la sostenibilità ambientale.

PARTE 1: L'OBIETTIVO DELLA SOSTENIBILITÀ TRA “NORD” E “SUD” DEL MONDO

1. Una sfida per l'economia mondiale: lo sviluppo sostenibile

Negli ultimi anni il concetto di sostenibilità¹ ha assunto un ruolo centrale nel dibattito sul progresso economico. Nella sua accezione più ampia la sostenibilità può essere definita come la capacità di un processo di sviluppo² di sostenere nel corso del tempo la riproduzione del capitale fisico, umano, sociale e ambientale.

La società moderna è il risultato di un percorso evolutivo che ha visto mutare la sua percezione di sviluppo. La crescita economica non costituisce più l'unico strumento per il perseguimento del benessere collettivo, giacché si è andata via via affermando l'importanza attribuita al patrimonio ambientale e alla sostenibilità sociale.

La definizione dei possibili modelli di sviluppo richiama all'attenzione degli *stakeholders* (*interlocutori*) alcune tematiche di interesse mondiale quali, la gestione delle risorse naturali, l'utilizzo del suolo e lo sviluppo territoriale, il cambiamento climatico, la salute pubblica, la povertà e l'esclusione sociale. Le principali sfide per la sostenibilità emergono chiaramente anche dal Rapporto sullo Stato dell'Ambiente Globale (UNEP, 2002) che delinea quelli che potrebbero essere i futuri scenari nei prossimi 30 anni:

- Oltre il 70% della superficie terrestre potrebbe essere danneggiata dall'impatto negativo di strade, estrazione mineraria, espansione delle città e altri sviluppi infrastrutturali.
- Più della metà della popolazione mondiale potrebbe risiedere in aree con problemi idrici se si permetterà al settore privato di gestire l'acqua facendoprevalere il profitto sui diritti dei cittadini.
- L'Asia occidentale, compreso il medio oriente, è la regione in cui probabilmente il 90% della popolazione vivrà con gravi problemi legati alla disponibilità di acqua.
- La popolazione denutrita potrebbe diminuire fino ad interessare il 2.5% della popolazione, (in linea con gli obiettivi prefissati nella *Millennium Declaration* delle Nazioni Unite).

¹ Il concetto di sostenibilità, di fatto, proviene dalla letteratura scientifica e naturalistica che definisce sostenibile una risorsa se, nota la sua capacità di riproduzione, non si eccede nello sfruttamento oltre un determinato livello. Successivamente tale concetto si è esteso all'intero processo economico e sociale determinando la nascita dell'espressione “sviluppo sostenibile”.

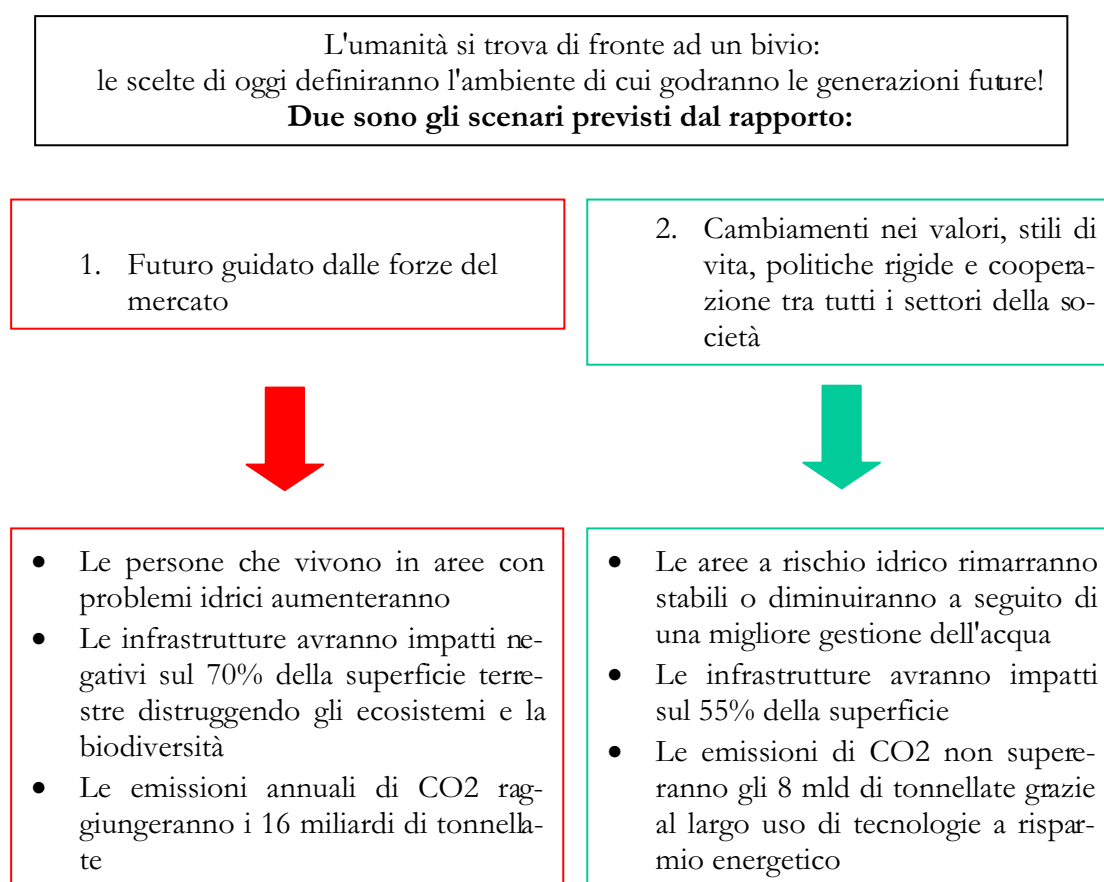
² “Il concetto di sostenibilità può essere riferito alla crescita economia – e in tal caso significa che non devono diminuire, o che non devono aumentare, i livelli di produzione e di consumo – oppure allo sviluppo economico – e in tal caso non deve diminuire il livello di utilità, o di benessere, degli individui. Oppure può riferirsi all'uso delle risorse naturali: in questo caso non deve diminuire lo *stock* di risorse naturali” (Bresso M., 1994).

- Una politica di riduzione delle emissioni potrebbe portare a forti tagli delle emissioni di gas serra. I livelli di CO2 potrebbero, con sufficiente volontà da parte del pubblico e del privato, iniziare a stabilizzarsi nell'atmosfera.

Il rapporto conclude che una delle cause principali di tali peggioramenti è attribuibile al crescente divario tra le parti ricche e quelle povere del globo. Attualmente, il 20% della popolazione usufruisce dell'86% della ricchezza globale, mentre 4 miliardi di persone vivono con meno di 1-2 dollari al giorno.

I possibili scenari futuri delineati nel rapporto sullo Stato dell'Ambiente Globale (2002) sono schematicamente richiamati nella Figura n. 1.

Figura n.1 - Possibili scenari futuri delineati nel rapporto sullo Stato dell'Ambiente Globale. (2002).



Fonte: Nostra elaborazione su (UNEP, 2002), *Rapporto sullo Stato dell'Ambiente Globale*.

Tale rapporto evidenzia come tali questioni assumano una rilevanza cruciale a livello internazionale per i governi, gli economisti, gli ambientalisti, ma soprattutto per fasce sempre più ampie di

popolazione. Tuttavia, anche se cresce la convinzione che il modello di sviluppo da adottare debba essere quanto più possibile sostenibile, non vi è una definizione univoca sul significato di tale termine.

Esistono molteplici definizioni per sintetizzare una problematica così complessa, ossia quella di conciliare le questioni economiche con quelle sociali e ambientali su scala planetaria (Prospetto n.1).

Prospetto n.1 – Le principali definizioni di sviluppo sostenibile.

- Lo sviluppo sostenibile può essere definito come il "mantenimento dei processi ecologici essenziali per la produzione di alimenti, salvaguardia della diversità genetica nel mondo animale e vegetale, sviluppo degli ecosistemi" (*World Conservation Strategy*, 1980);
- Per sviluppo sostenibile si intende uno "sviluppo che risponda alle necessità del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie esigenze" (*Brundtland, WCED - World Commission on Environment and Development*, 1987);
- Per sviluppo sostenibile si intende un "miglioramento della qualità della vita, senza eccedere la capacità di carico degli ecosistemi alla base" (*World Conservation Union, UN Environment Programme and World Wide Fund for Nature*, 1991);
- Per sviluppo sostenibile si intende uno "sviluppo che offra servizi ambientali, sociali ed economici di base a tutti i membri di una comunità, senza minacciare l'operabilità del sistema naturale, edificato e sociale da cui dipende la fornitura di tali servizi" (*International Council for Local Environmental Initiatives*, 1994).

La definizione più utilizzata è certamente quella contenuta nel "Rapporto Brundtland". In sintesi, la crescita economica deve avvenire nella logica di un miglioramento della qualità della vita e nel rispetto dell'equità tra le attuali generazioni. Inoltre, tale crescita deve rimanere nei limiti delle possibilità ecologiche degli ecosistemi per non impoverire le generazioni future.

In tale definizione si fa riferimento ad un'equità di tipo intergenerazionale: le generazioni future hanno gli stessi diritti delle generazioni attuali. Inoltre, in modo meno esplicito, si fa riferimento anche all'equità intragenerazionale: all'interno della stessa generazione persone appartenenti a diverse realtà politiche, economiche, sociali e geografiche hanno gli stessi diritti.

Emergono, quindi, le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: la dimensione economica, la dimensione sociale e la dimensione ambientale. La prima implica che il perseguimento della sostenibilità sociale e ambientale deve avvenire attraverso un utilizzo efficiente delle risorse economiche disponibili. La seconda si fonda su un elevato grado di equità, giustizia e coesione sociale. La terza dipende essenzialmente dal grado di riproducibilità delle risorse naturali.

Nel presente lavoro, ci concentreremo in particolar modo sulla dimensione ambientale, pur tenendo in considerazione le sue interrelazioni con le altre due.

2. La dimensione ambientale della sostenibilità.

La sostenibilità ambientale è alla base del conseguimento della sostenibilità economica poiché la seconda non può essere raggiunta a costo della prima (Khan, 1995). Ne deriva che lo sviluppo sostenibile non può prescindere dall'interdipendenza tra economia ed ambiente.

Sostenibilità ambientale significa essenzialmente conservare il capitale naturale. Esso comprende tutte le risorse naturali, intese in senso produttivo, ma anche per la loro fruibilità. In particolare, la conservazione della biodiversità, la bellezza dei paesaggi, la qualità dell'atmosfera, dell'acqua e dei suoli, a livelli tali da sostenere nel tempo la vita ed il benessere degli uomini nonché degli animali e dei vegetali.

L'ambiente va, infatti, conservato quale capitale naturale che ha tre funzioni fondamentali, come fonte di risorse naturali, come contenitore dei rifiuti e degli inquinanti, come fornitore delle condizioni indispensabili al mantenimento della vita.

Le risorse naturali possono essere classificate in due categorie:

- Le risorse rinnovabili che hanno capacità di riprodursi e rinnovarsi (gli alberi, le specie animali, ecc.);
- Le risorse non-rinnovabili o esauribili (il petrolio, il carbone, ecc.).

Le risorse naturali rinnovabili andrebbero utilizzate a tassi minori o uguali al tasso naturale al quale tali risorse possono rigenerarsi, preservando la produttività della risorsa e soprattutto l'equilibrio degli ecosistemi (Pearce, Turner, 1991).

L'utilizzazione delle risorse non rinnovabili, invece, determina la necessità di ottimizzare l'efficienza nell'utilizzazione di tali risorse, nel rispetto del vincolo della sostituibilità tra risorse e progresso tecnologico³ (Pearce, Turner, 1991).

Da un punto di vista ambientale per sostenibilità si intende altresì che il tasso di emissione degli inquinanti non deve oltrepassare la capacità di assimilazione all'interno dei cicli naturali.

Di conseguenza, per mantenere il giusto equilibrio tra sviluppo economico e la conservazione delle risorse naturali, è indispensabile mantenere il giusto *trade-off* tra queste due variabili utilizzando le risorse economiche entro i limiti delle possibilità ecologiche degli ecosistemi.

In qualsiasi parte del mondo e a prescindere dai diversi contesti politici, sociali ed economici, tutti gli esseri umani necessitano di materiali naturali biologici per soddisfare i propri bisogni primari, pertanto, giacché lo sviluppo economico dipende principalmente dallo stock di risorse naturali, possiamo affermare che il mantenimento della riproducibilità costituisce l'elemento strategico per la sostenibilità.

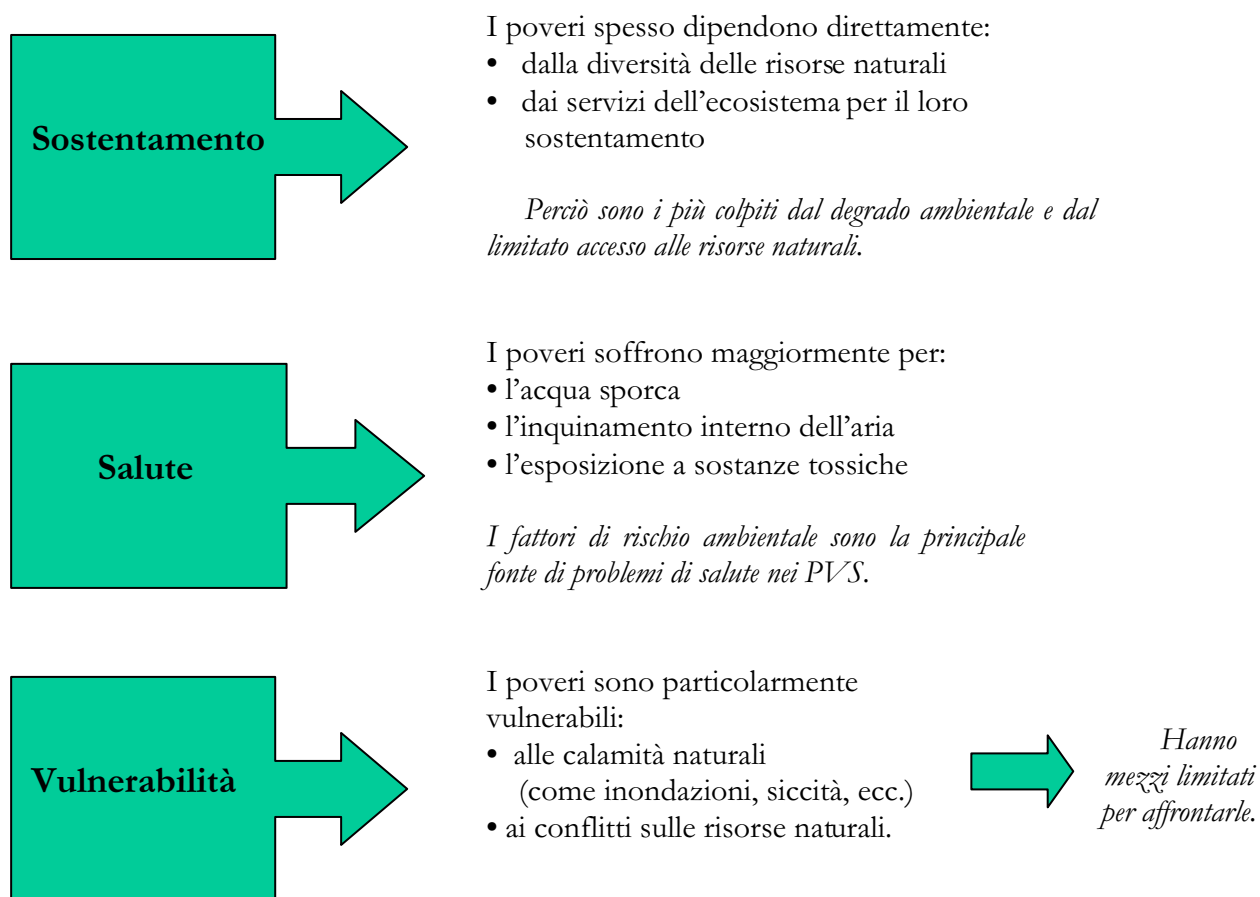
Le relazioni tra ambiente e sistema economico sono più rilevanti per i paesi in via di sviluppo che per i paesi avanzati. La dipendenza dei primi dalle risorse rinnovabili è più diretta rispetto a quella delle nazioni più avanzate, in cui la tecnologia e l'applicazione del capitale rendono più indiretto tale legame (Pearce, Turner, 1991).

Vi sono alcuni aspetti che distinguono la sostenibilità ambientale nei paesi in via di sviluppo rispetto ai paesi industrializzati. La distruzione delle risorse naturali causa problemi talora più difficili

³ La velocità di sfruttamento non deve essere più alta di quella relativa allo sviluppo di risorse sostitutive ottenibili attraverso il progresso tecnologico.

nei paesi in via di sviluppo soprattutto in ambito rurale dove le condizioni di sussistenza, sono spesso legate alla possibilità di accedere direttamente a tali risorse. In questi casi la distruzione del patrimonio naturale compromette non solo la sostenibilità dello sviluppo depauperando lo *stock* di risorse naturali, ma può determinare serie difficoltà per il sostentamento quotidiano delle popolazioni locali più bisognose (Figura n.2).

Figura n. 2 – I legami tra ambiente e povertà.

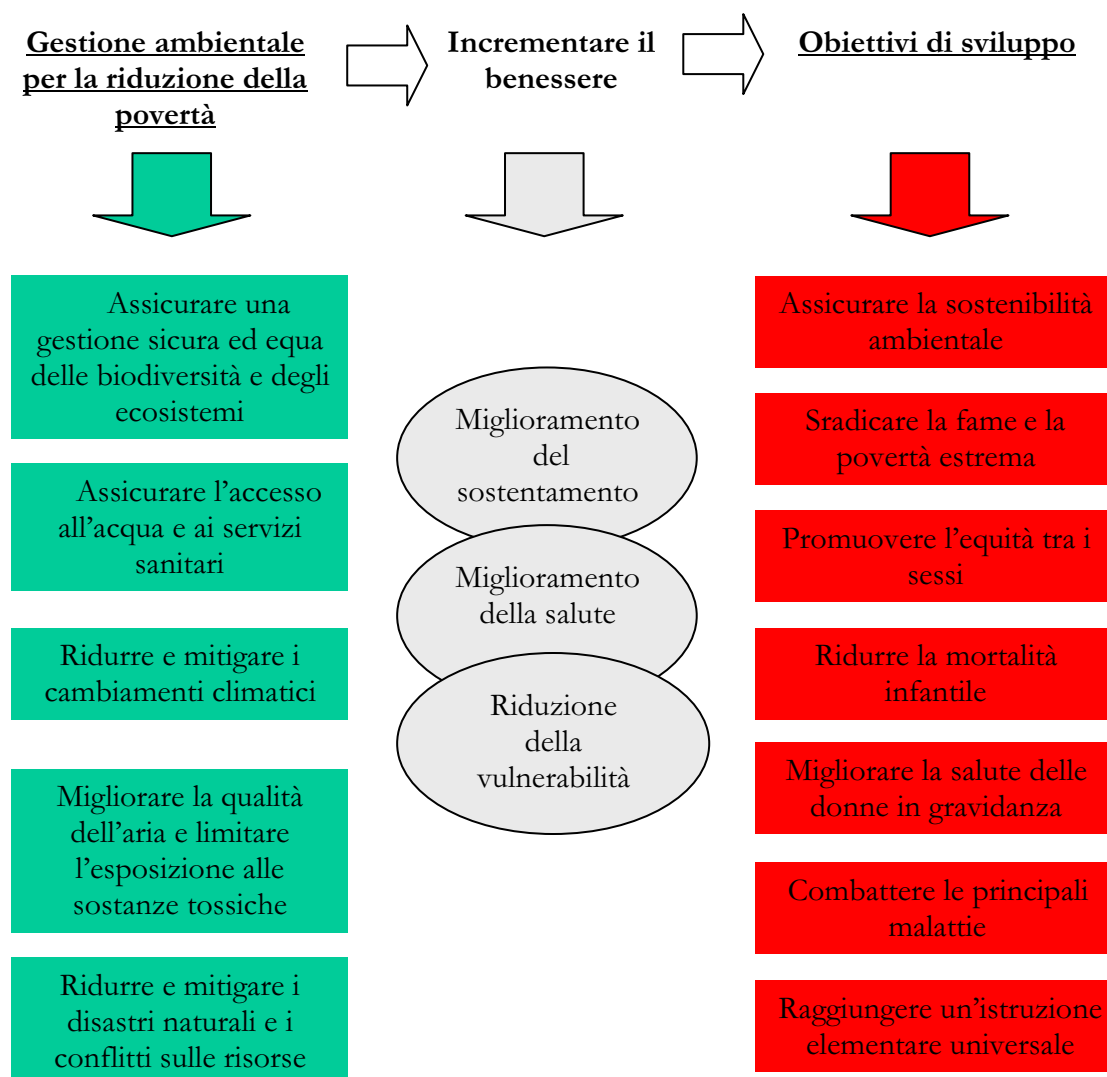


Fonte: Nostra elaborazione su (DFID, Directorate General for Development European Commission, UNDP, The World Bank, July 2002), *Linking Poverty Reduction and Environmental Management – Policy Challenges and opportunities*, The International Bank for Reconstruction and Development/ THE WORLD BANK, Washington.

La natura dinamica e multidimensionale dei legami tra ambiente e povertà evidenziano due sfide per la gestione ambientale: la necessità di gestire e sostenere la capacità di lungo periodo dell'ambiente di fornire beni e servizi dai quali dipende lo sviluppo umano e la necessità di assicurare un accesso equo e sicuro da parte dei poveri ai beni ambientali ed ai relativi benefici (UNDP, 2002).

Un fattore critico per sostenere la riduzione della povertà è quindi il legame tra la gestione ambientale e la povertà. Attraverso la Figura n.3 è, infatti, possibile verificare come tale legame debba essere il centro della strategia che mira al perseguimento degli “Obiettivi di sviluppo del Millennio”⁴.

Figura n. 3 – L’ambiente e gli obiettivi di sviluppo del millennio.



Fonte: Nostra elaborazione su (UNDP, August 2002), Poverty and Environment Initiative - A global Capacity Development Network on Poverty and Environment, New York.

⁴ I *leaders* mondiali di 189 paesi riuniti in occasione dell'United Nations Millennium Summit del 2000, hanno fatto dell'eradicazione della povertà e dello sviluppo sostenibile il cuore dell'Agenda Globale che contiene gli Obiettivi di sviluppo del Millennio (Millennium Development Goals).

Queste sfide sono correlate alla necessità di cambiamento politico ed istituzionale per: migliorare la *governance*, al fine di creare un ambiente politico ed istituzionale che consenta di indirizzare meglio le questioni povertà-ambiente con particolare attenzione ai bisogni delle donne e dei bambini; sviluppare “opportunità di sostentamento sostenibili” e ridurre la vulnerabilità dei poveri ai rischi ambientali e ai conflitti per le risorse; promuovere una gestione sostenibile dell’ambiente e proteggere i beni ambientali e le opportunità di sostentamento dei poveri; riformare le politiche internazionali e dei paesi industrializzati nella direzione di una maggiore attenzione alle questioni concernenti la povertà e l’ambiente dei PVS e per assicurare loro un maggior accesso ai beni pubblici globali (UNDP, 2002).

Possiamo quindi concludere che lo sviluppo sostenibile dovrà puntare sempre di più su giustizia ed equità, sia di tipo intergenerazionale che intragenerazionale, preservando le risorse naturali del pianeta e le sue capacità di carico.

In tale processo assumono sempre maggiore rilevanza le politiche, poste in essere dalle varie organizzazioni internazionali e soprattutto dall’Unione europea, tese a perseguire uno sviluppo che sia ecologicamente sostenibile nei diversi settori, ma a nostro avviso, di particolare interesse sono quelle connesse al settore agricolo per la stretta relazione che c’è tra agricoltura e ambiente.

3. Le relazioni tra agricoltura e ambiente

La relazione che intercorre tra agricoltura e ambiente è notevolmente complessa poiché le interazioni sono di tipo reciproco: si parla, infatti, di impatti dell’agricoltura sull’ambiente e di effetti dell’ambiente sull’agricoltura.

Tale legame può essere definito con l’espressione “agricoltura sostenibile” che sintetizza la sostenibilità nell’uso del suolo e delle risorse naturali per la produzione agricola tenendo conto della salvaguardia dell’ambiente.

In particolare, la rilevanza dell’agricoltura può essere esaminata in relazione a specifici problemi ambientali globali, quali il cambiamento climatico, la desertificazione, la biodiversità, la qualità e la disponibilità dell’acqua e l’inquinamento (FAO, 2000).

L’agricoltura ed il relativo uso del suolo possono avere effetti sia benefici che dannosi, ma bisogna sottolineare che l’intensificazione delle produzioni ha avuto conseguenze negative sull’ambiente accentuando problematiche importanti quali l’erosione, l’inquinamento e la perdita della sostanza organica.

In termini di riscaldamento globale, si calcola che nei prossimi venti anni, le emissioni derivanti dall’attività agricola, probabilmente, rappresenteranno circa un terzo del totale. Un contributo importante alle emissioni di carbone sicuramente è da attribuire al disboscamento delle foreste per fini agricoli. Tuttavia, attraverso una migliore gestione dell’uso di fertilizzanti nitrati e sostituendo il carbone con l’uso di bio-combustibili, l’attività agricola potrebbe favorire la riduzione dell’effetto serra.

L’agricoltura e la silvicoltura possono intervenire positivamente anche nella lotta alla desertificazione. Tra le tecniche già utilizzate vi è la gestione degli spartiacque attraverso tecniche di deposito di acqua, tecniche anti-dispersione ed interventi sui terrapieni per il controllo dell’acqua.

Un altro fattore determinante per le attività agricole è la conservazione della diversità biologica⁵. La biodiversità comprende tutte le forme di vita, dagli organismi monocellulari a quelli più complessi, nonché i processi, le vie e i cicli che aggregano gli organismi viventi in popolazioni, ecosistemi e paesaggi.

La biodiversità agricola è essenziale per soddisfare i bisogni fondamentali della popolazione umana in termini di sicurezza alimentare. La relazione tra agricoltura e biodiversità è molto forte. Svariate sono le componenti della diversità biologica agricola che non sopravviverebbero in assenza dell'intervento delle attività umane poiché le conoscenze locali e le tradizioni culturali formano, talvolta, parte integrante della gestione della biodiversità agricola. Al contempo, molte componenti della biodiversità, forniscono servizi ecologici essenziali ai sistemi di produzione agricola. Tuttavia, la specializzazione e la concentrazione delle produzioni agricole moderne determinano una uniformazione del paesaggio e la perdita di habitat naturali e semi-naturali.

L'agricoltura può influenzare anche la quantità e la qualità di acqua per destinazioni industriali e urbane. L'aumentata domanda di acqua per l'agricoltura, l'industria e le aree urbane sta elevando la competizione e i conflitti potenziali in molte regioni. Inoltre, l'irrigazione, il prelievo di acqua dalle falde ed il drenaggio, sono i principali responsabili del deterioramento della qualità delle acque profonde.

In sintesi, sebbene l'agricoltura abbia contribuito a preservare l'ambiente ed il paesaggio rurale in molte parti del mondo, va detto che la pratica di metodi agricoli più intensivi ha creato gravi problemi, tra cui quello del degrado ambientale. L'incremento dell'uso di fertilizzanti, pesticidi e altri fattori di produzione ha, infatti, determinato un aumento dei livelli di inquinamento dell'acqua, dell'aria e del suolo producendo quindi effetti indesiderati sull'ambiente. Oggi la sostenibilità del settore agricolo è, dunque, minacciata dalla distruzione di risorse naturali, dalla riduzione della biodiversità, dall'aumento nel consumo di risorse idriche per l'irrigazione, dall'aumento dell'inquinamento di suolo, acqua e atmosfera (Prospetto n. 2)⁶.

Un dato importante, nella comprensione della strategicità del rapporto tra agricoltura e ambiente, è che la metà delle popolazioni più povere della terra vive in zone rurali ecologicamente fragili. La povertà incrementa il degrado ambientale, che a sua volta depaupera di più la popolazione.

Si crea, dunque, un circolo vizioso: l'incremento della popolazione costringe le famiglie a disboscare per creare nuovi terreni agricoli e a non rispettare i tempi di riposo dei terreni già sfruttati; il disboscamento, a sua volta, accelerando la sterilizzazione delle terre, minaccia il lavoro di intere comunità. La categoria più colpita da un ambiente rurale compromesso è sicuramente quella delle donne, che produce circa il 50% dei prodotti di base dell'alimentazione domestica.

Alcuni tipi di inquinamento aumentano considerevolmente con la povertà. Nei paesi a basso reddito, si nota che l'acqua rappresenta la principale fonte di malattie e mortalità, infatti, ogni anno oltre un miliardo di persone sono colpite da patologie diffuse da acqua contaminata e trenta milioni di persone muoiono a causa di diarree, colera, tifo, malaria.

⁵ Commissione Delle Comunità Europee (2001), *Piano d'azione a favore della biodiversità – Agricoltura*, COM (2001)162 def., Bruxelles

⁶ Secondo la FAO l'agricoltura utilizza il 70 per cento di tutta l'acqua disponibile sul pianeta, mentre in parecchi paesi in via di sviluppo questo valore è compreso tra l'85 e il 95 per cento.

Prospetto n. 2 – *Impatto dell'agricoltura sui processi ambientali*

Relazione	Processi
Inquinamento ambientale	Accumulo di nitrati e di altri residui minerali, residui di pesticidi, presenza eccessiva di sale, emissioni di ammoniaca e di metano
Sfruttamento eccessivo delle risorse ambientali	Uso inadeguato delle risorse idriche e del suolo, distruzione della copertura vegetale seminaturale e naturale
Preservazione e Miglioramento dell'ambiente	Creazione/preservazione dei paesaggi, degli habitat e della copertura vegetale; preservazione della diversità genetica in agricoltura; produzione di fonti energetiche rinnovabili

Fonte: Commissione Delle Comunità Europee (2000), Indicatori per l'integrazione della problematica ambientale nella politica agricola comune, COM (2000) 20 def., Bruxelles.

Emerge, pertanto, l'importanza di un maggiore orientamento delle pratiche agricole verso un'agricoltura più sostenibile per migliorare la sicurezza e la qualità delle sostanze alimentari e, in generale, per contribuire a migliorare la salute delle persone sia nei paesi industrializzati sia nei paesi in via di sviluppo.

Nel perseguire l'equità intergenerazionale, il settore agricolo deve quindi ricercare modelli di equilibrio tra produttività e sostenibilità che favoriscano la salvaguardia delle risorse naturali impiegate in agricoltura. Indubbiamente l'applicazione di forme produttive più sostenibili risulta più complessa nei paesi in via di sviluppo dove la priorità di sopperire ai bisogni delle popolazioni incrementa uno sfruttamento non rispettoso degli ecosistemi.

In conclusione, alla luce delle problematiche qui richiamate riteniamo che il contributo dell'agricoltura all'obiettivo dell'equità intergenerazionale possa essere perseguito solo intervenendo, con una concreta e solidale cooperazione internazionale, sull'equità intragenerazionale per consentire anche ai paesi in via di sviluppo di procedere nella direzione di una maggiore "sostenibilità".

PARTE 2: L'UNIONE EUROPEA E LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

4. *La strategia di integrazione dell'ambiente nelle politiche interne dell'Unione europea*

4.1 *Il cammino della politica ambientale nel processo di integrazione europea.*

La tutela dell'ambiente rappresenta oggi una delle sfide più importanti per l'Europa, ma nei primi anni della costruzione europea, le parti contraenti non ritennero fondamentale una politica ambientale comune.

Le prime iniziative in campo ambientale risalgono agli anni settanta con il primo Programma di azione che fissava il quadro della politica comunitaria dell'ambiente e coincidono sostanzialmente con la nascita dell'ambientalismo. Tra il 1972 e il 1992 sono stati adottati quattro Programmi di azione che hanno portato all'introduzione di oltre 200 provvedimenti legislativi. Tuttavia, i risultati furono poco soddisfacenti poiché le politiche si caratterizzavano per un approccio essenzialmente verticale e settoriale.

Tale orientamento viene messo in discussione alla fine degli anni ottanta quando cresce la consapevolezza che le problematiche ambientali rivestono una dimensione "globale".

E' pacifico che per quanto riguarda la politica europea in campo ambientale la svolta si è avuta con l'entrata in vigore, nel 1987, dell'Atto unico europeo e nel 1993 del Trattato di Maastricht (Prospetto n. 3).

Prospetto n. 3 – *Le due tappe chiave della politica ambientale dell'Unione europea.*

1. 1987 - *Entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo:*

- Integra l'ambiente nelle altre politiche
- Conferisce all'azione in materia ambientale un fondamento giuridico proprio
- Riconosce quattro principi di azione: prevenzione, correzione alla fonte, principio "chi inquina paga" e principio di sussidiarietà
- Introduce la maggioranza qualificata per determinate decisioni in materia ambientale legate al funzionamento del mercato interno

2. 1993 – *Entrata in vigore del Trattato di Maastricht:*

- Il rafforzamento dell'ambiente diventa una delle politiche comunitarie
- L'introduzione del principio di "precauzione" e l'obiettivo dello "sviluppo sostenibile"
- L'integrazione delle esigenze in materia di tutela dell'ambiente nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie
- L'adozione di decisioni a maggioranza qualificata che diventa ora la regola (fatta eccezione per le decisioni riguardanti misure fiscali, l'assetto territoriale e l'approvvigionamento energetico degli Stati membri)
- La creazione del Fondo di Coesione

Con queste due tappe importanti si affermano, dunque, i cinque principi della politica ambientale dell'Unione europea:

- *Il principio di precauzione*: consente agli Stati membri di avviare un'azione senza aspettare che siano presentate tutte le prove atte a dimostrare l'esistenza di un pericolo per l'ambiente (questo principio è un ampliamento del principio di prevenzione).
- *Il principio di prevenzione*: privilegia le misure volte ad evitare danni all'ambiente. Tali misure rappresentano un costo finanziario inferiore e tengono conto dell'irreparabilità di molti danni ambientali.
- *Il principio di correzione alla fonte*: il problema ecologico deve essere affrontato alla fonte onde evitare che uno Stato membro esporti i danni ambientali.
- *Il principio "chi inquina paga"*: chi inquina deve sopportare le spese causate dalla prevenzione e dalla soppressione del danno.
- *Il principio di sussidiarietà*: l'azione dell'Unione europea deve limitarsi alle sole misure che giustificano un intervento a livello comunitario.

Il Trattato di Maastricht stabilendo che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente "devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie" ha introdotto, di fatto, il concetto di "sviluppo sostenibile" tra gli obiettivi dell'Unione europea. L'inserimento definitivo di tale concetto tra le missioni della Comunità, avviene con il Quinto programma di azione "Per uno sviluppo durevole e sostenibile"(1992-2000), che segna una svolta nell'orientamento comunitario delineando una strategia complessiva che da inizio ad un'azione comunitaria di tipo orizzontale. Per ciascun settore (industria, energia, trasporti, agricoltura e turismo) sono fissati obiettivi, traguardi e scadenze. Inoltre, in tale programma si fa appello ad una condivisione delle responsabilità attraverso una maggiore partecipazione degli attori del mondo sociale ed economico.⁷

L'azione comunitaria si è evoluta nel corso degli anni con il Trattato di Amsterdam del 1997 (entrato in vigore il 1° maggio del 1999), che ha rafforzato le garanzie derivate dall'Atto unico e dal Trattato sull'Unione europea dando al concetto di sviluppo sostenibile un fondamento giuridico. La tutela ambientale è divenuta un principio costituzionale dell'Unione europea ed una politica comunitaria non subordinata, ma di pari livello rispetto alle altre.

Altre tappe importanti nel percorso dell'Unione europea verso la sostenibilità ambientale sono: il Consiglio Europeo di Cardiff, il Consiglio europeo di Vienna, il Vertice di Colonia e il Consiglio Europeo di Helsinki⁸.

Nel Consiglio Europeo di Cardiff, del giugno 1998, è stato approvato il principio di accompagnare le proposte politiche di maggior rilievo, presentate dalla Commissione da una valutazione di impatto ambientale. Per integrare l'ambiente in tutte le politiche è stato chiesto a tutti i servizi competenti del Consiglio, di delineare le rispettive strategie di integrazione, per giungere allo sviluppo sostenibile nei relativi settori.

⁷ Per un maggiore approfondimento su obiettivi e strumenti dei Programmi di azione in materia ambientale si rinvia a Covino D., *L'ambiente in*, Mariani A. e Vigano E. (a cura di), (2002), *Il sistema agroalimentare dell'Unione europea*, Roma, Carocci.

⁸ Commissione delle Comunità Europee (1999), *Da Cardiff a Helsinki e oltre – Relazione al Consiglio europeo sull'integrazione della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile nelle politiche comunitarie*, SEC (1999) 1941 def., Bruxelles.

Se al Vertice di Cardiff, si era fatto riferimento principalmente ai settori dell'energia, dei trasporti e dell'agricoltura, il Consiglio Europeo di Vienna (del dicembre 1998), ha allargato tale processo ad altri tre settori: industria, mercato interno e sviluppo.

Al vertice di Colonia, che si è svolto nel giugno 1999, si è preso atto dell'integrazione degli aspetti ambientali in tutte le politiche comunitarie e dei progressi realizzati dopo il vertice di Vienna, inoltre, i Consigli settoriali sono stati invitati a focalizzare la propria attenzione sul cambiamento climatico.

Al Consiglio Europeo di Helsinki, la Commissione, ha ritenuto non omogeneo lo sviluppo delle diverse strategie settoriali ed ha evidenziato la necessità di prestare maggiore attenzione all'origine dei problemi, sottolineando l'importanza di una riflessione sul ruolo degli obiettivi ambientali a lungo e medio termine di ciascun settore. Il Consiglio Ambiente ha, inoltre, rimarcato la rilevanza di un monitoraggio continuo e quindi di una revisione periodica dei progressi.

Tra le azioni a breve e medio termine, la Commissione propone un approccio graduale fondato su due obiettivi prioritari: il Protocollo di Kyoto e l'Agenda 2000.

Le considerazioni ambientali sono una parte integrante dell'Agenda 2000, sia nella prospettiva dell'ampliamento ai paesi dell'Europa centrale e Orientale, sia nell'ambito della riforma della politica di coesione e della politica agricola. In particolare, le decisioni adottate in materia di riforma della PAC, nel quadro dell'Agenda 2000, costituiscono gli elementi essenziali per la definizione del mandato negoziale della Commissione per i successivi negoziati commerciali multilaterali in ambito della WTO.

Tra gli strumenti comunitari più recenti a favore dell'ambiente vi è il Sesto Programma di azione in materia di ambiente, entrato in vigore nel gennaio 2001, per il periodo 2001-2010 che punta sulle seguenti linee prioritarie: migliorare l'applicazione della normativa ambientale vigente, integrare le tematiche ambientali nelle altre politiche, collaborare con il mercato, coinvolgere i singoli cittadini, modificandone il comportamento e tener conto dell'ambiente nelle decisioni in materia di assetto e gestione territoriale.

4.2 La strategia interna di "sostenibilità" presentata dall'Unione europea al Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile

Il Consiglio europeo di Helsinki aveva invitato la Commissione europea "ad elaborare una proposta di strategia a lungo termine per il coordinamento delle politiche ai fini di uno sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, sociale ed ecologico destinata ad essere presentata al Consiglio europeo nel giugno 2001".

In realtà, nel sottoscrivere tale strategia il Consiglio europeo di Göteborg (Svezia) ha delineato la strategia "interna" dell'Unione europea per uno sviluppo sostenibile. Il documento si configura, infatti, come un contributo dell'Unione europea al vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (Rio + 10) che si è tenuto, nel 2002, a Johannesburg.

La strategia fa convergere l'attenzione sui problemi che rappresentano una minaccia grave o inconvertibile per il benessere futuro della società europea. In particolare, essa si concentra su obiettivi e misure specifiche per quattro settori: limitare il cambiamento climatico e potenziare l'uso dell'energia pulita; affrontare le minacce per la salute pubblica; gestire le risorse naturali in maniera più responsabile; migliorare il sistema dei trasporti e la gestione dell'uso del territorio.

Limitare il cambiamento climatico e potenziare l'uso dell'energia pulita. Tale obiettivo va perseguito rispettando gli impegni del protocollo di Kyoto, cioè riducendo annualmente, fino al 2020, le

emissioni di gas a effetto serra dell'1% rispetto al livello del 1990. L'Unione a tal fine insiste affinché i grandi paesi industrializzati rispettino il protocollo di Kyoto. La Commissione propone una serie di azioni, che includono i seguenti punti:

- Graduale eliminazione delle sovvenzioni per la produzione ed il consumo di combustibili fossili entro il 2010;
- Predisposizione di un nuovo quadro normativo in materia di tassazione dei prodotti energetici;
- Scambio di autorizzazioni per il CO₂;
- Incentivazione dell'uso di combustibili alternativi, tra cui i biocarburanti per gli autotrasporti;
- Promozione di iniziative per migliorare l'efficienza energetica.

Affrontare le minacce per la salute pubblica. Prima del 2020 dovranno essere eliminati i rischi per la salute e per l'ambiente provocati dai prodotti chimici. Saranno affrontati i problemi connessi con le epidemie e la resistenza agli antibiotici. Le principali misure in questo settore riguardano:

- L'istituzione di un'Autorità europea per gli alimenti nel 2002;
- L'adozione di un nuovo orientamento in materia di sovvenzioni concesse nell'ambito della Politica agricola comunitaria in modo da premiare la qualità dei metodi di produzione e dei prodotti anziché la quantità; la progressiva soppressione delle sovvenzioni per il tabacco accompagnata dall'introduzione di misure per individuare fonti alternative di reddito e attività economiche sostitutive per i lavoratori e i coltivatori del settore;
- L'informazione e la sensibilizzazione dei consumatori attraverso un sistema più chiaro di etichettatura dei prodotti;
- La definizione di una strategia comunitaria coerente per promuovere la salute e la sicurezza sul posto di lavoro.

Gestire le risorse naturali in maniera più responsabile. Entro il 2010 occorre spezzare il legame esistente tra la crescita economica e l'utilizzazione delle risorse naturali, nonché limitare la diminuzione della biodiversità. In tale contesto sono state avanzate le seguenti proposte:

- Definizione di indicatori relativi alla biodiversità e all'uso delle risorse;
- Riduzione delle flotte comunitarie di pescherecci ad un livello compatibile con la sostenibilità ambientale;
- Ulteriore revisione della Politica agricola comune;
- Sviluppo di una politica integrata dei prodotti per ridurre la produzione di rifiuti;

Migliorare il sistema dei trasporti e la gestione dell'uso del territorio. In questo settore la Commissione punta a rompere il collegamento tra la crescita economica e lo sviluppo dei trasporti, e a sviluppare maggiormente i trasporti che rispettino l'ambiente. Nel 2010 la quota rappresentata dall'utilizzazione dei trasporti stradali non dovrà superare quella del 1998.

I provvedimenti proposti a livello comunitario riguardano:

- L'istituzione di un quadro normativo che disciplini le tariffe nel settore dei trasporti e fissi il giusto prezzo per ciascuna modalità di trasporto;

- La concentrazione degli investimenti sui trasporti pubblici e ferroviari, sulle vie navigabili interne e sul trasporto marittimo a corto raggio;
- La liberalizzazione completa dei mercati dell'Unione europea nel settore ferroviario e aereo.

Nel procedere del processo di integrazione europea la sensibilità alla tematica della sostenibilità ambientale è notevolmente cresciuta, sia in termini di quantità di azioni poste in essere, sia in termini di efficacia. Tuttavia, essendo la sostenibilità ambientale una problematica “globale” essa non può essere perseguita solo in ambito europeo. Per tale motivo la Commissione ha riconosciuto la necessità di mettere a punto una propria strategia che sia in grado di incidere sulle diverse problematiche ambientali oggetto di dibattito nei principali organismi internazionali.

5. Il contributo dell'Unione europea alla strategia internazionale per la sostenibilità ambientale

Nel presentare gli elementi qualificanti della sua posizione per il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile a Johannesburg, di fatto, l'Unione europea ha delineato quella che sarà la propria strategia “internazionale”, tracciando un percorso di sviluppo che affronta principalmente i temi dell'uso insostenibile delle nostre risorse naturali e della povertà⁹.

La Commissione europea nell'elaborare il suo piano di azione per la gestione delle risorse naturali si è data l'obiettivo di invertire le tendenze attuali (che indicano, per il futuro, una crescita economica e un'espansione demografica che eserciteranno una pressione ancora più forte sull'ambiente), a livello nazionale e globale, puntando su alcuni settori fondamentali come acqua, terra, suolo, energia e biodiversità¹⁰.

Il tema della lotta alla povertà è stato affrontato in linea con gli obiettivi del "Vertice del Millennio", fra i quali figura la riduzione della metà della povertà estrema entro il 2015.

Il rispetto di tale scadenza presuppone una concentrazione delle risorse della cooperazione verso i paesi meno progrediti e sui gruppi più poveri delle popolazioni, come pure l'adozione di strategie integrate che combinino educazione, salute, nutrizione, disponibilità di acqua potabile e di impianti sanitari.

Nel perseguimento della strategia tesa a sostenere la sostenibilità ambientale sul fronte internazionale l'Unione europea punta principalmente su due priorità:

- Un commercio più sostenibile;
- Accrescere la qualità, la quantità, l'impatto e la sostenibilità della politica di cooperazione allo sviluppo.

⁹ Il vertice si è tenuto in occasione del decimo anniversario del Vertice della Terra di Rio de Janeiro del 1992 che ancora oggi costituisce un punto di riferimento per lo sviluppo sostenibile.

¹⁰ Nel 1996 i ministri per lo Sviluppo dei paesi dell'OCSE hanno formulato sette obiettivi di sviluppo internazionale, uno dei quali riguarda l'ambiente ovvero: “*garantire una effettiva inversione delle attuali tendenze nella perdita delle risorse ambientali a livello mondiale e nazionale entro il 2015*”. Questa visione comune va al di là della politica di sviluppo comunitaria.

5.1 Commercio internazionale e ambiente

Lo sviluppo delle politiche ambientali, su scala mondiale, ha determinato un ricorso sempre maggiore all'adozione di misure commerciali, o legate al commercio, a fini ecologici.

La liberalizzazione del commercio, nella misura in cui contribuisce alla migliore utilizzazione dei vantaggi comparativi naturali ed alle innovazioni tecnologiche (rese possibili dalle economie di scala e dalla concorrenza sui mercati mondiali), crea le condizioni per un uso più efficiente delle risorse ambientali. Inoltre, le esigenze ambientali possono costituire un incentivo per l'innovazione tecnologica e l'efficienza economica. I vantaggi ambientali del libero scambio non sono, tuttavia, automatici e possono concretarsi soltanto con l'aiuto di politiche valide di tutela ambientale a livello multilaterale e nazionale¹¹.

Ne consegue che commercio liberalizzato e protezione dell'ambiente possono, ma soprattutto devono, sostenersi a vicenda.

Nella strategia internazionale per lo sviluppo sostenibile l'Unione europea sostiene l'integrazione tra la politica commerciale e quella ambientale. In particolare, nel delineare la sua posizione per il ciclo di negoziati del "Millennium Round", evidenziando l'importanza di tener conto delle considerazioni ambientali durante l'intero arco dei negoziati, essa propone di assegnare una priorità alle seguenti questioni specifiche¹²:

- Una maggiore chiarezza giuridica per quanto concerne la relazione tra le norme della WTO e le misure di natura commerciale adottate in forza di Accordi Ambientali Multilaterali (AAM). Gli AAM restano lo strumento più efficace per affrontare le questioni ambientali a livello internazionale: tutte le misure commerciali adottate in un quadro multilaterale costituiscono una garanzia contro possibili azioni unilaterali o il loro utilizzo a fini protezionistici. Sarebbe opportuno, perciò, raggiungere un consenso sull'integrazione delle misure commerciali adottate ai sensi degli AAM nelle norme della WTO.
- Una chiarificazione della relazione tra le norme della WTO e i requisiti connessi ai processi e metodi di produzione non legati ai prodotti e, in particolare, della compatibilità dei sistemi d'etichettatura ecologica con la WTO. A tale fine, bisognerebbe garantire, in un quadro multilaterale, i principi di trasparenza e non discriminazione nella realizzazione e nella gestione di questi sistemi.
- Una chiarificazione della relazione tra le norme commerciali multilaterali e i principi basilari in materia di ambiente, soprattutto per quanto riguarda il principio di precauzione, per garantire il diritto dei membri della WTO ad adottare misure precauzionali volte a tutelare l'ambiente, la salute umana e la sicurezza, evitando l'applicazione di restrizioni ingiustificate o eccessive.

Nella posizione dell'UE la crescita del commercio internazionale deve contribuire in modo più incisivo alla ricerca della sostenibilità.

Indubbiamente, gli scambi internazionali di beni e servizi costituiscono la componente più importante del processo di globalizzazione e crescita economica e come tale contribuiscono in modo determinante allo sviluppo economico. Ne consegue che gli effetti globali che la globalizzazione e la

¹¹ Commissione Delle Comunità Europee (1999), *Orientamenti per la partecipazione alla 10a Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo*, COM(1999) 451 def., Bruxelles.

¹² Commissione delle Comunità Europee, Progetto di comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo (1999), *L'approccio dell'Unione europea al ciclo di negoziati "Millennium Round"*. Sintesi, Bruxelles.

crescita economica avranno in termini di sviluppo sostenibile dipenderanno in larga parte dal commercio internazionale.

Il commercio internazionale deve perciò dare un contributo decisivo allo sviluppo sostenibile favorendo una allocazione delle risorse più ecologicamente efficiente e promuovendo la partecipazione e l'equa integrazione dei paesi in via di sviluppo.

Possiamo quindi concludere che l'Unione europea nella sua strategia si è prefissata l'obiettivo di *“rendere la globalizzazione sostenibile”*¹³ (Cesaretti, 2003).

5.2 *Integrazione dell'ambiente nella politica di cooperazione allo sviluppo*

L'obiettivo prioritario della politica di sviluppo dell'Unione europea è la riduzione della povertà. Tuttavia, le cattive condizioni ecologiche possono contribuire ad aggravare ulteriormente le condizioni sia economiche che sociali. L'integrazione dell'ambiente nella politica di sviluppo rientra nel quadro della strategia di integrazione della problematica ambientale e dello sviluppo sostenibile in tutte le politiche poste in essere in sede comunitaria¹⁴.

In particolare, l'articolo 177, del Trattato di Amsterdam fa della promozione dello sviluppo sostenibile un obiettivo primario e fissa tre principi che rappresentano una sfida per l'integrazione dell'ambiente nella politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea¹⁵:

1. sviluppo economico e sociale sostenibile;
2. inserimento armonioso dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale;
3. lotta contro la povertà.

La visione comunitaria sottolinea che i governi dei paesi in via di sviluppo devono tenere conto degli aspetti ambientali nell'elaborare le loro politiche economiche e sociali.

Per perseguire lo sviluppo economico nel lungo termine molti paesi hanno adottato misure rigorose sotto forma di modifiche strutturali. Tali modifiche possono avere effetti sia positivi che negativi sull'ambiente. I possibili effetti negativi comprendono: l'aumento del consumo di risorse rinnovabili e non rinnovabili; un maggior sfruttamento delle risorse naturali in seguito alla liberalizzazione, con rischi di degradamento dell'ambiente; restrizioni di bilancio che possono diminuire le allocazioni destinate alla tutela dell'ambiente.

La cooperazione allo sviluppo comprende il sostegno di misure a lungo termine in tre direzioni. La prima riguarda la promozione delle attività di base destinate a migliorare le capacità gestionali del settore pubblico e privato nei paesi in via di sviluppo. La seconda è volta a facilitare le metodologie di tipo sia normativo che basate sul mercato, quali le misure fiscali, gli accordi volontari e la cessazione dei sussidi che impattano negativamente sull'ambiente. L'ultima interessa misure che favoriscano la

¹³ Commissione delle Comunità Europee, COM (2001) 53 def., Dieci anni dopo Rio: prepararsi al vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002, Bruxelles.

¹⁴ Il Consiglio europeo, al vertice di Cardiff del giugno 1998, ha sottolineato l'importanza di integrare la protezione dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile in tutte le politiche della Comunità.

¹⁵ Commissione delle Comunità Europee (2000), Integrare ambiente e sviluppo sostenibile nella politica di cooperazione economica e allo sviluppo – Elementi di una strategia globale, COM (2000) 264 def., Bruxelles.

presa di coscienza e la formazione in materia di ambiente e promuovano reti di ricerca e sviluppo tecnologico e altre attività comuni di ricerca tra Unione europea e paesi in via di sviluppo.

L'Unione europea ritiene che l'inserimento armonioso dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale, dipenderà (oltre che dal commercio) anche dallo sviluppo del settore privato e dagli investimenti internazionali.

La crescente globalizzazione e l'esigenza da parte dei paesi in via di sviluppo di diventare più competitivi rende ancora più stringente la necessità di sviluppare il settore privato. Questo richiede, però, un quadro macroeconomico stabile e il buon funzionamento di politiche ed istituzioni e soprattutto di quelle destinate a garantire la salvaguardia dell'ambiente e l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali. Per quanto detto è chiaro che il sostegno allo sviluppo del settore privato è basilare nella politica dell'Unione europea di cooperazione allo sviluppo che mira, dunque, all'integrazione delle considerazioni ambientali nell'operatività del settore privato.

Per quanto riguarda gli investimenti internazionali, le politiche di cooperazione industriale ed economica della CE dovrebbero cercare di promuovere il ruolo positivo delle società internazionali, (che sono esperte in materia di introduzione e applicazione di sistemi di gestione dell'ambiente e di tecnologie e metodi di produzione meno inquinanti) e diffondere le migliori prassi.

Nella lotta contro la povertà la posizione comunitaria sostiene che la relazione tra povertà e sviluppo non debba essere trascurata nell'ambito del dialogo politico con i paesi in via di sviluppo.

Nell'analisi delle complesse relazioni che sussistono tra povertà e ambiente, la Comunità partecipa attivamente con altri donatori a due importanti iniziative: "Povertà e ambiente" e "Rete contro la povertà". La prima iniziativa è stata lanciata, nel 1998, dal Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (PSNU) e dalla Commissione europea. Una valutazione tecnica, effettuata a supporto di tale iniziativa, sostiene che esistono tante strategie politiche volte a favorire la lotta alla povertà attraverso il miglioramento dell'ambiente o viceversa. Per la seconda, invece, la Commissione è membro attivo dell'iniziativa che fa capo al Comitato di assistenza allo sviluppo (CAS) e copresiede il gruppo di lavoro sulla coerenza politica. Tale gruppo di lavoro focalizza la propria attenzione sulla coerenza delle politiche inerenti la sicurezza alimentare, il commercio e il debito pubblico, ma nel prossimo futuro si interesserà anche della politica ambientale.

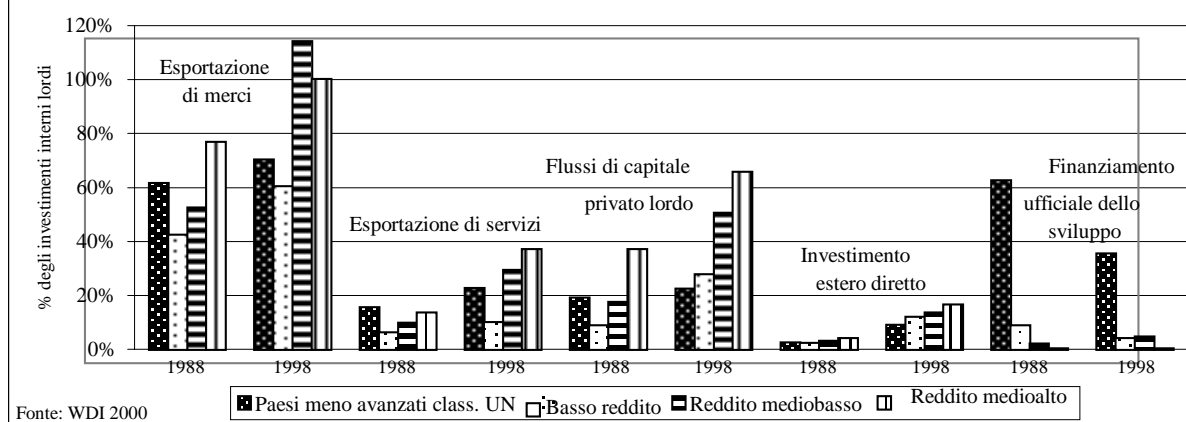
Per capire gli obiettivi della politica di sviluppo dell'Unione europea è importante evidenziare il ruolo della cooperazione comunitaria nel contesto generale dello sviluppo (Grafico n. 1).

Dal grafico n.1 si desume che nel periodo considerato il commercio è aumentato in modo considerevole e costituisce il legame più importante. Inoltre, i flussi del capitale privato hanno superato il volume degli aiuti, fatta eccezione per i paesi meno avanzati. Infine, altro elemento da sottolineare è che l'importanza relativa dell'aiuto allo sviluppo è diminuita nei paesi meno avanzati e in quelli a basso reddito.

Tralasciando i legami economici di tipo diretto, va detto che i modelli di produzione e di consumo creano notevoli interdipendenze ambientali tra i paesi industrializzati e i Pvs. La crescita economica e demografica non soltanto aumenta la pressione "globale" sulle scarse risorse naturali, ma produce anche effetti negativi in termini di ricaduta sull'ambiente.

Sulla base della esiguità delle risorse disponibili, in futuro l'integrazione dell'ambiente sarà considerata prioritaria rispetto a tre criteri: gravità dell'impatto potenziale in assenza di qualsiasi azione, opportunità di progresso e potenziali effetti moltiplicatori.

Grafico 1: *L'importanza relativa del commercio, del capitale estero e degli aiuti per diversi gruppi di paesi sulla base del reddito, dal 1988 al 1998*



Fonte: Commissione delle Comunità Europee (2001), Integrare l'ambiente nella cooperazione economica e nella cooperazione allo sviluppo della Comunità europea - Una strategia globale, SEC (2001) 609, Bruxelles.

Nella strategia dell'Unione europea l'ambiente è considerato una tematica trasversale e nel definire il suo approccio per rendere sostenibile lo sviluppo essa ha individuato sei settori strategici¹⁶:

1. *Commercio e sviluppo.* La Comunità intende sostenere i Pvs nelle valutazioni di impatto sulla sostenibilità delle proposte di liberalizzazione degli scambi.
2. *Cooperazione e integrazione regionale.* Vi è una forte necessità di integrazione e cooperazione regionale in campo ambientale. In particolare, si possono ottenere rilevanti vantaggi economici ottimizzando la cooperazione e i collegamenti regionali sia nell'istruzione superiore in materia d'ambiente che nella ricerca scientifica specializzata.
3. *Sostegno alle politiche macroeconomiche connesse ai programmi sociali.* Il sostegno comunitario all'adeguamento strutturale ha tra i principali obiettivi la tutela delle risorse ambientali. Uno strumento importante sono le valutazioni strategiche sull'ambiente (VSA)¹⁷ che andrebbero usate in modo più sistematico durante l'elaborazione dei programmi di adeguamento strutturale, dei documenti di strategia per la riduzione della povertà e dei quadri globali di riferimento per lo sviluppo. Di particolare rilevanza sono i legami tra sanità e ambiente e, in tale contesto, è indispensabile un sostegno alle strategie ed alle misure volte a controllare la crescita demografica che si configura come una delle principali cause di pressione sull'ambiente.
4. *Trasporti.* La lotta contro l'inquinamento atmosferico e la riduzione del relativo impatto sugli ecosistemi possono essere affrontati con la promozione del trasporto intermodale (ferroviario, marittimo e stradale).

¹⁶ Commissione delle Comunità Europee (2001), *Integrare l'ambiente nella cooperazione economica e nella cooperazione allo sviluppo della Comunità europea - Una strategia globale*, SEC (2001) 609, Bruxelles.

¹⁷ Tecnica impiegata per individuare gli effetti sull'ambiente di politiche, piani, programmi e gruppi di progetti. Le VSA permettono di evitare risultati inadeguati e consentono di individuare e valutare progetti alternativi.

5. *Potenziamento istituzionale, buon governo e Stato di diritto.* I programmi comunitari mirano al rafforzamento delle capacità dei governi locali nel valutare i costi economici e sociali legati al deterioramento ambientale.
6. *Sviluppo rurale sostenibile e sicurezza alimentare.* Lo sviluppo rurale è certamente il settore più importante nella ricerca di una maggiore sostenibilità dello sviluppo dal momento che attualmente, tre quarti delle persone che vivono in estrema povertà risiedono in zone rurali; i problemi della povertà e della fame affliggono in particolare le zone rurali; lo sviluppo rurale svolge un ruolo di primo piano per la crescita economica e per la gestione sostenibile dell'ambiente.

In conclusione si vuole sottolineare che anche se l'obiettivo di una maggiore sostenibilità ambientale nei Pvs non può essere raggiunto solo con lo strumento della cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea, vi sono ancora ampi margini di miglioramento per quanto concerne l'integrazione delle considerazioni ambientali in tale politica e, nello specifico, è opportuno riflettere sulla possibilità di aumentare la percentuale di investimenti comunitari a favore dell'ambiente che attualmente non supera l'8,5 % degli aiuti comunitari allo sviluppo¹⁸.

6. La coerenza nella strategia internazionale ed interna dell'Unione europea per la sostenibilità ambientale

Nella strategia dell'Unione europea per il perseguimento dello sviluppo sostenibile la dimensione interna ed esterna devono essere complementari. L'approccio comunitario affronta la tematica della sostenibilità intervenendo su più livelli, tuttavia le politiche non sono ancora coordinate nel modo più efficiente.

Nel prossimo futuro, dunque, bisogna intensificare l'impegno ad accrescere ulteriormente queste interconnessioni. In tale contesto, è indispensabile potenziare le azioni volte ad integrare gli aspetti ambientali nelle politiche settoriali e sottoporre ogni proposta di strategia interna ed esterna ad una valutazione di sostenibilità, per analizzarne gli impatti ambientali.

La strategia interna di sostenibilità ambientale dell'Unione si è notevolmente rafforzata con l'avanzare del processo di integrazione europea. Tappe importanti come l'Atto Unico europeo, il Trattato di Maastricht ed il Trattato di Amsterdam hanno posto la sostenibilità ambientale tra gli obiettivi di sviluppo di tutti i settori e le hanno conferito un fondamento giuridico.

Queste politiche tendono a convergere su problemi che rappresentano una minaccia grave o irreparabile per il benessere comunitario. In particolare, la strategia interna punta su obiettivi che riguardano soprattutto quattro settori. Il primo mira a limitare il cambiamento climatico e a potenziare l'uso dell'energia pulita. Il secondo affronta le possibili minacce per la salute pubblica. Il terzo riguarda una gestione più responsabile delle risorse naturali. L'ultimo obiettivo concerne il miglioramento dei sistemi di trasporto e della gestione dell'uso del territorio.

Come detto, la sostenibilità ha una dimensione "globale" per cui la Comunità vuole assumere un ruolo guida anche nello scenario internazionale facendo della sua strategia interna un pilastro dell'intera strategia mondiale. La strategia esterna affronta principalmente i temi dell'uso insostenibile delle nostre risorse naturali e della povertà, puntando soprattutto sul commercio e sulla politica di

¹⁸ Gazzetta ufficiale delle Comunità europee (2001), *Parere del Comitato economico e sociale sul tema: "Integrare ambiente e sviluppo sostenibile nella politica di cooperazione economica e allo sviluppo"*, (2001/c 14/18), Bruxelles.

cooperazione allo sviluppo. L'Unione europea promuove l'integrazione tra la politica commerciale e quella ambientale sostenendo che il commercio internazionale può offrire un contributo decisivo attraverso una più efficiente allocazione delle risorse ecologiche e promuovendo la partecipazione e l'equa integrazione dei paesi in via di sviluppo.

L'impatto ambientale delle politiche europee sui paesi in via di sviluppo è difficile da stimare poiché le strategie differiscono da paese a paese. Va però sottolineato che i finanziamenti comunitari destinati all'ambiente sono relativamente modesti rispetto al flusso generale degli aiuti. Di conseguenza, per rafforzare l'integrazione delle problematiche ambientali nell'ambito degli aiuti comunitari è necessario attribuire all'ambiente una posizione di primo piano. Nel lungo termine, però, si mira a mettere i paesi partner in grado di assumersi le proprie responsabilità in materia di protezione ambientale integrando le considerazioni ambientali nelle loro politiche.

Concludendo, a nostro avviso, le politiche interne ed esterne poste in essere per il raggiungimento della sostenibilità ambientale sono nel complesso coerenti, nel senso che confrontando le tematiche prioritarie su cui si focalizzano le due strategie emerge una sostanziale compatibilità. Tuttavia, è indispensabile che la Comunità proceda nella direzione di una sempre maggiore coerenza tra le politiche comunitarie, commerciali e di cooperazione allo sviluppo.

Solo così potrà assicurare la sinergia degli obiettivi ambientali, ma anche economici e sociali, per far sì che l'Unione europea offra un contributo sempre più efficace allo sviluppo sostenibile a tutti i livelli.

PARTE 3: SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE E UNIONE EUROPEA: IL RUOLO DELL'AGRICOLTURA.

7. *L'agricoltura nella strategia interna dell'UE per la sostenibilità ambientale*

Come detto, l'agricoltura riveste un ruolo fondamentale nella salvaguardia ambientale anche se i mutamenti nell'attività agricola degli ultimi decenni e l'evoluzione socio-economica hanno modificato le sue funzioni e soprattutto le aspettative della società nei confronti di questo settore. Gli europei, infatti, vogliono preservare la ricchezza dei territori rurali mantenendo, al contempo, la vitalità e la competitività economica di queste aree.

L'importanza delle zone rurali nella tutela delle risorse ecologiche è evidente se si considera che esse ospitano un quarto della popolazione e rappresentano più dell'80% del territorio dell'Unione europea. Per promuovere la piena valorizzazione del potenziale locale e assicurare lo sviluppo sostenibile delle aree rurali, nel contesto della globalizzazione dei mercati, l'Unione europea ha realizzato una politica integrata in materia di sviluppo rurale ben sintetizzata nei dieci punti della Dichiarazione di Cork (Novembre 1996)¹⁹.

Da tale dichiarazione emerge che lo sviluppo rurale sostenibile deve diventare una priorità dell'Unione europea. La politica di sviluppo deve fondarsi su un approccio integrato che comprenda nello stesso quadro giuridico: la diversificazione economica; la gestione delle risorse naturali; il potenziamento delle funzioni ambientali e la promozione della cultura, del turismo e delle attività ricreative. Le politiche devono promuovere uno sviluppo rurale che tuteli la qualità e l'amenità dei paesaggi rurali europei (risorse naturali, biodiversità e identità culturale) così che il loro sfruttamento da parte della generazione attuale non comprometta le prospettive delle generazioni future. Tutto ciò per acquisire la consapevolezza delle responsabilità globali che incombono anche sulle azioni poste in essere a livello locale. Per l'Europa si delinea, così, un nuovo modello agricolo che promuove la salvaguardia ambientale all'interno di una strategia complessiva per la sostenibilità.

I principi del modello europeo di agricoltura puntano, dunque, su un'agricoltura sostenibile che risponda a finalità di tipo economico, sociale ed ambientale. Di conseguenza, tale modello si fonda sull'equilibrio tra le varie funzioni attribuite all'agricoltura e, quindi, pone al centro della sua "filosofia" la natura multifunzionale delle attività agricole.

Il termine multifunzionalità esprime in un solo concetto la relazione che esiste tra: agricoltura sostenibile, sicurezza alimentare, equilibrio territoriale, conservazione del paesaggio e dell'ambiente

Il nuovo modello agricolo europeo è diventato il pilastro della riforma della politica agricola comune, in Agenda 2000 e più recentemente nella revisione di medio termine (*Mid-term review*) che hanno dato seguito alle richieste di riunire in un unico contesto normativo gli obiettivi emersi nella Dichiarazione di Cork. Tale modello si differenzia da quello dei principali concorrenti proprio per l'importanza attribuita al carattere plurifunzionale dell'agricoltura. Tuttavia, l'Unione europea sostiene il suo modello di agricoltura anche nell'ambito della WTO dove il concetto di multifunzionalità è

¹⁹ I dieci obiettivi della Dichiarazione di Cork: Preferenza rurale; Approccio integrato; Diversificazione; Sostenibilità; Sussidiarietà; Semplificazione; Programmazione; Finanziamento; Gestione; Valutazione e ricerca.

inglobato nelle questioni relative agli aspetti non commerciali dell'attività agricola (*Non-trade concerns*). In tale contesto la posizione comunitaria auspica il raggiungimento di un equilibrio tra gli interessi commerciali e non commerciali.

In conclusione, il ruolo dell'agricoltura nella strategia interna di sostenibilità ambientale elaborata dall'Unione è certamente determinante. La crescente consapevolezza dello stretto legame che esiste tra attività agricole ed ambiente, ha spinto all'adozione di politiche che puntano allo sviluppo di questi due settori in modo sempre più sinergico. E' questa, a nostro parere, l'unica via per assicurare il giusto equilibrio tra sostenibilità e competitività nel lungo periodo.

8. *L'agricoltura nella strategia internazionale dell'Unione Europea per la sostenibilità ambientale*

Nel delineare una politica per la sostenibilità anche sul fronte internazionale, si è affermato che l'Unione europea affronta principalmente i temi dell'uso insostenibile delle nostre risorse naturali e della povertà.

Il settore più rilevante nell'economia dei paesi in via di sviluppo è certamente quello agricolo che contribuisce in modo determinante al reddito nazionale, alle esportazioni, all'occupazione, agli investimenti e ai risparmi. A nostro avviso, dunque, le aree di intervento comunitario che esercitano un impatto maggiore sui paesi in via di sviluppo in tema di sostenibilità ambientale sono quelle concernenti il settore agricolo.

Tra i principali strumenti di cui dispone la Comunità per porre in essere degli interventi atti a favorire la sostenibilità ambientale riteniamo particolarmente decisivo il ruolo del commercio internazionale e della "nuova" strategia europea di integrazione dell'ambiente nella politica di sostegno allo sviluppo rurale nei paesi in via di sviluppo.

8.1 *Commercio internazionale, agricoltura e ambiente*

Nel paragrafo 5.1 si è visto che nella strategia internazionale per lo sviluppo sostenibile l'Unione europea promuove l'integrazione tra la politica commerciale e quella ambientale e che nella sua posizione per il ciclo di negoziati del "*Millennium Round*", sostiene la necessità di tener conto delle considerazioni ambientali. Gli obiettivi comunitari prevedevano un approfondimento del processo di liberalizzazione o di regolamentazione nei diversi settori e che i risultati conseguiti dovevano contribuire alla promozione dello sviluppo sostenibile.

Negli orientamenti concordati per i negoziati sull'agricoltura emergeva l'esigenza di garantire la compatibilità di alcune politiche rurali e ambientali con il settore agricolo, riconoscendo il ruolo "multifunzionale" dell'agricoltura e la necessità di affrontare nuove questioni incluse nelle cosiddette "considerazioni di natura non commerciale" previste dall'articolo 20 dell'Accordo sull'Agricoltura (Cesaretti, Scarpato, 2002)²⁰.

²⁰ Esse includono: la difesa della multifunzionalità dell'agricoltura; la tutela della salute e della vita umana, animale e vegetale; la relazione tra commercio e ambiente; il benessere degli animali; la sicurezza e la qualità dei prodotti alimentari ed altre questioni relative all'agricoltura che interessano i consumatori, cui l'opinione pubblica accorda un'importanza crescente.

Il settore agricolo è stato quello che ha creato maggiori contrasti nella seconda conferenza ministeriale della WTO²¹. Nonostante queste difficoltà, le discussioni in materia di agricoltura sono continuate fino all'adozione da parte dell'Unione europea, nel dicembre 2000, di una proposta negoziale "globale".

In sintesi la proposta si articola in cinque punti:

1. Accesso al mercato. In materia di tariffe doganali, coerentemente con l'impostazione adottata all'Uruguay Round si orienta su una riduzione media globale dei dazi consolidati e su una riduzione minima per linea tariffaria. Inoltre, propone di definire delle norme volte al miglioramento della gestione dei contingenti tariffari e il mantenimento di uno strumento simile alla clausola di salvaguardia speciale. Per quanto concerne i prodotti di qualità, l'approccio comprende il rafforzamento della protezione giuridica (indicazioni geografiche e denominazioni di origine) e una migliore informazione dei consumatori e una concorrenza leale attraverso sistemi adeguati di etichettatura.

2. Concorrenza all'esportazione. L'Unione europea si dichiara disposta a negoziare ulteriori riduzioni delle restituzioni all'esportazione, a condizione che siano regolamentate anche altre forme di aiuto all'esportazione che possono falsare la concorrenza.

3. Sostegno interno. La Comunità si dichiara disponibile a negoziare nuove riduzioni, a condizione che siano mantenute le categorie "blue box" (pagamenti correlati a programmi di limitazione della produzione) e "green box" (misure che comportano ripercussioni minime o nulle sulla produzione e sugli scambi). Inoltre, propone l'applicazione di un regime specifico a talune sovvenzioni, incluse nella "yellow box" (compensazioni per le variazioni dei prezzi di mercato), che servono da incentivo alle esportazioni.

4. Aspetti non commerciali. L'Unione europea propone che le misure tese a perseguire la sostenibilità ambientale, a dinamizzare le zone rurali e a lottare contro la povertà siano inserite nell'accordo sull'agricoltura. Inoltre, auspica il pieno riconoscimento del ruolo multifunzionale dell'agricoltura che costituisce il pilastro della riforma della politica agricola comune avviata in Agenda 2000. Di particolare interesse sono anche le preoccupazioni in materia di sicurezza alimentare, per le quali si raccomanda il ricorso a misure adeguate, quali il ricorso al principio precauzionale, le cui modalità di applicazione andrebbero stabilite in sede WTO.

5. Trattamento speciale e differenziato per i PVS. L'UE intende mantenere l'impostazione basata sulla preferenza commerciale non reciproca, già applicata ai paesi ACP, suggerendo, inoltre, che i più sviluppati e prosperi tra i paesi in via di sviluppo concedano sostanziali preferenze commerciali ai Pvs, soprattutto a quelli meno avanzati. Infine, l'UE prevede di accordare una certa elasticità ai Pvs per attuare misure di sostegno interno in materia di sicurezza alimentare, sviluppo rurale e lotta alla povertà.

In tale proposta "globale" si rinnova l'impegno alla riduzione graduale del protezionismo, tenendo conto degli interessi non commerciali dell'agricoltura e della necessità di accordare un trattamento speciale e differenziato ai paesi in via di sviluppo. In tal modo l'Unione europea sostiene lo svolgimento dei successivi negoziati in campo agricolo su una base equa ed equilibrata, nel pieno rispetto della sua strategia interna ed internazionale per la sostenibilità ambientale.

²¹ La seconda conferenza ministeriale dell'OMC, tenuta a Seattle dal 30 novembre al 3 dicembre 1999, sembrava dovesse coincidere con il lancio di un negoziato multilaterale globale, il cosiddetto "Millennium Round", ma si è risolta in un clamoroso fallimento, al quale hanno contribuito in qualche misura anche i forti contrasti emersi in materia di agricoltura.

8.2 *Integrazione dell'ambiente nella "nuova" politica europea di sostegno allo sviluppo rurale nei paesi in via di sviluppo*

La politica di cooperazione allo sviluppo si è concentrata in modo particolare sulle zone rurali perché nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo l'agricoltura e l'economia rurale costituiscono il pilastro della crescita economica.

Per sostenere la povertà rurale, di fatto, bisogna agire sui settori che fanno parte dell'economia rurale, ma tra questi il settore agricolo è certamente quello più decisivo. Gli altri settori che incidono sulla povertà rurale sono la sanità e l'istruzione, le reti idriche e fognarie, i trasporti e le comunicazioni, nonché la gestione delle risorse naturali.

L'approccio dell'Unione europea alla politica di sviluppo rurale nei paesi in via di sviluppo, assume particolare rilevanza per la necessità di integrare gli obiettivi legati alla gestione sostenibile delle risorse con gli obiettivi di riduzione della povertà e della sicurezza alimentare.

Da un punto di vista ambientale le zone rurali devono affrontare problematiche sempre più gravi poiché negli ultimi cinquanta anni nel mondo sono stati lasciati al degrado oltre un quarto degli 8,7 miliardi di ettari di terre agricole, pascoli, foreste e boschi.

A fronte di tale situazione si capisce perché la cooperazione allo sviluppo abbia posto al centro lo sviluppo delle zone rurali cercando di affrontare in modo integrato povertà e degrado ambientale.

Una gestione coerente del sostegno allo sviluppo rurale che miri a risolvere il problema dell'accesso iniquo alle risorse naturali può contribuire ad arginare una delle prime cause di conflitto nei paesi in via di sviluppo.

La sfida più importante che la Comunità deve affrontare, in modo sinergico rispetto alla sostenibilità ambientale, è senza dubbio quella relativa alla sicurezza alimentare. Nel mondo circa 800 milioni di persone non dispongono di cibo a sufficienza per soddisfare le proprie esigenze nutrizionali. Per far fronte in modo adeguato alla povertà e alla fame l'Unione europea concentra le proprie azioni nelle zone rurali dal momento che tre quarti delle persone che vivono in condizione di estrema povertà risiedono proprio in tali zone.

La povertà rurale è un problema complesso caratterizzato da redditi bassi, debole consumo derivante dalla bassa produttività, iniquità nella proprietà e nell'accesso ai fattori produttivi, condizioni precarie in materia di salute e istruzione, degrado delle risorse naturali, vulnerabilità ai rischi e debole potere politico.

In linea con gli obiettivi della politica di sviluppo dell'Unione europea, nonché con il suo impegno a favore della sostenibilità ambientale del progresso economico, gli obiettivi specifici del sostegno alle zone rurali sono i seguenti: promuovere una crescita economica rurale globale; assicurare un accesso più equo ai fattori produttivi, ai mercati e ai servizi (con particolare attenzione alla terra, alla finanza rurale e alle infrastrutture rurali); sostenere lo sviluppo umano e sociale investendo nel capitale umano, in particolare in diversi settori sociali quali la sanità e l'istruzione; assicurare la gestione sostenibile delle risorse naturali; ridurre la vulnerabilità ai rischi; affrontare l'esclusione sociale e politica creando istituzioni più efficaci, più responsabili, decentrate e partecipative.

Considerando i legami tra povertà rurale e degrado ambientale, la gestione sostenibile delle risorse naturali è un obiettivo specifico dell'approccio comunitario in materia di riduzione della povertà rurale, per favorire l'adozione di soluzioni vincenti (*win-win*) a vantaggio sia dei poveri che dell'ambiente.

L'intervento comunitario per la promozione di una gestione più sostenibile delle risorse naturali nei paesi in via di sviluppo si concentrerà principalmente sulle seguenti azioni:

- Promozione di un quadro politico che dia impulso alla gestione sostenibile delle risorse naturali. Tale azione include la valutazione dell'impatto ambientale delle politiche settoriali, l'interruzione delle sovvenzioni che provocano distorsioni e dumping dei prezzi delle risorse naturali e la creazione di un quadro giuridico efficace, regolamentando l'estrazione delle risorse naturali e le questioni connesse all'inquinamento, nonché il contributo alla valutazione e al controllo delle risorse naturali minacciate da uno sfruttamento eccessivo;
- Rafforzamento delle agenzie responsabili della gestione delle risorse naturali e risoluzione delle questioni legate al buongoverno e alla corruzione;
- Integrazione nelle strategie di sviluppo nazionali, nei documenti strategici di riduzione della povertà e nei documenti di strategia nazionale la valutazione delle problematiche ambientali;
- Promozione delle tecnologie a favore dei poveri e rispettose dell'ambiente in settori quali la conservazione della terra e dell'acqua, la lotta contro i parassiti e l'energia;
- Risoluzione delle problematiche connesse alla proprietà fondiaria, nel senso che gli ordnamenti fondiari devono concedere adeguati incentivi alla gestione sostenibile delle risorse naturali, nonché investimenti per migliorare il settore fondiario;
- Rafforzamento delle istituzioni basate sulle comunità locali affinché possano gestire le risorse naturali;
- Preservazione della biodiversità mediante la creazione di riserve faunistiche protette. Tuttavia, dal momento che essa può imporre costi significativi sugli utenti di queste regioni è necessario condividere i costi della protezione ambientale in maniera equa compensando le comunità locali e sviluppando mezzi di sussistenza alternativi. Le zone protette possono offrire, però, anche concrete opportunità per la diversificazione dei mezzi di sostentamento;
- Risoluzione dei problemi ambientali a livello globale quali il riscaldamento globale, che costituisce una seria minaccia per i sistemi produttivi rurali e per i poveri delle campagne.

L'intervento in questioni politiche basilari e trasversali, nella riforma istituzionale e, altresì, nello sviluppo e nella divulgazione delle tecnologie opportune, è indispensabile per favorire una gestione più efficace delle risorse naturali. Di conseguenza alla luce dei legami tra povertà rurale, agricoltura e degrado ambientale possiamo dire che la riuscita di questi interventi è essenziale al perseguimento del strategia complessiva di riduzione della povertà e nello specifico alla strategia volta ad incrementare la sostenibilità ambientale dello sviluppo rurale.

Oltre alla cooperazione allo sviluppo, molte altre politiche comunitarie possono contribuire alla riduzione della povertà rurale e allo sviluppo sostenibile. Di conseguenza è necessario incrementare la coerenza tra le politiche interne ed esterne poste in essere in ambito comunitario.

A tal fine, conformemente a quanto stabilito in occasione del Consiglio europeo di Göteborg, le principali proposte concernenti sia le politiche interne che esterne saranno sottoposte ad una valutazione dell'impatto di sostenibilità volto ad analizzare gli effetti in termini economici, sociali e ambientali.

Allo scopo di rendere realmente efficaci le misure poste in essere nel quadro della cooperazione allo sviluppo diventa, dunque, prioritario incrementare la coerenza tra il commercio dell'Unione europea e le politiche di sviluppo incrementando le possibilità di esportazione dei paesi in via di sviluppo e rafforzando la capacità di questi ultimi di integrarsi nel commercio multilaterale.

9. Agricoltura e sostenibilità ambientale: la coerenza nelle strategie dell'Unione europea.

Nel corso del tempo, le critiche alla politica agricola comunitaria hanno riguardato principalmente gli effetti negativi delle sue misure sui paesi in via di sviluppo.

Secondo i sostenitori di tale tesi, infatti, le politiche agricole e commerciali della Comunità europea hanno avuto conseguenze disastrose sulle economie dei paesi più poveri.

In passato il fallimento delle strategie di sviluppo e le politiche commerciali dei paesi industrializzati hanno portato questi paesi a dipendere da un ristretto numero di prodotti primari. Tale situazione, ha reso i paesi più poveri molto vulnerabili rispetto alla volatilità dei prezzi e ha portato ad una gestione non sostenibile delle risorse naturali. Inoltre, il peggioramento delle ragioni di scambio per i prodotti primari ha indebolito ancora di più la posizione di questi paesi.

L'effetto del sostegno interno ed esterno a favore dell'agricoltura dei paesi industrializzati ha determinato un aumento artificiale dell'offerta sui mercati mondiali, spingendo verso il basso i prezzi e incrementando la volatilità dei prezzi dei mercati mondiali.

Nonostante le critiche attribuite alla politica che disciplina il settore agricolo va comunque ricordato che l'Unione europea è il principale importatore di alimenti nel mondo, per un totale di 58,3 M€ nel 2000, il 18% dei quali proveniente dal MERCOSUR, il 14% dai paesi ACP, il 7,3% dal bacino mediterraneo, il 7,2% dalla zona ASEAN, il 3,4% dalla Cina, il 2,2% dall'India e lo 0,7% dal Messico. Complessivamente, il 53% delle importazioni agroalimentari europee provengono dai paesi in via di sviluppo.

Un altro elemento non trascurabile nella valutazione di impatto delle politiche agricole e commerciali è che i paesi in via di sviluppo non costituiscono un insieme agricolo omogeneo e pertanto eventuali riforme avranno impatti diversi. In particolare, un primo gruppo costituito dai paesi esportatori netti di alimenti, potrebbe trarre beneficio da una liberalizzazione globale. Invece un secondo gruppo di paesi (la maggior parte dei Pvs) importatori netti di alimenti rischia di subire un ulteriore processo di declino economico a causa del crescente processo di deregolamentazione del commercio agricolo. Ciò perché tale processo sta determinando un aumento dei prezzi dei beni da loro importati.

In tale scenario, l'approccio comunitario sostiene che il problema dello sviluppo agricolo non si possa risolvere solo con un aumento del commercio, ma al contrario creando i presupposti per uno sviluppo durevole. Nella sua strategia figurano tre elementi sui quali si deve intervenire congiuntamente: *produzione*, per l'autoconsumo e per l'esportazione; *occupazione*, soprattutto femminile e in aziende familiari; *gestione sostenibile delle risorse naturali*. In altri termini, lo sviluppo agricolo, sia nei paesi avanzati che in quelli più poveri, deve fondarsi sulla dimensione economica, ambientale e sociale della sostenibilità.

A livello comunitario, gli orientamenti in campo agricolo si stanno indirizzando verso una maggiore ricerca della sostenibilità ambientale all'interno di un modello agricolo che si caratterizza sempre di più per la sua natura multifunzionale. Tale approccio comprende due grandi aree: lo sviluppo rurale e la protezione dell'ambiente. L'importanza attribuita a questi due settori è stata rafforzata anche nella recente revisione di medio termine della politica agricola comune in cui gli aspetti ambientali assumono una rilevanza maggiore che in passato.

Sul piano internazionale l'Unione promuove il modello agricolo europeo in ambito WTO attraverso i cosiddetti *non-trade concerns* (aspetti non commerciali dell'agricoltura) che riconoscono l'impatto positivo dell'agricoltura sulla sicurezza alimentare e sull'ambiente, sulla conformazione dei paesaggi rurali, nonché il suo ruolo chiave nello sviluppo dei paesi più poveri. Inoltre, nella sua

strategia di cooperazione allo sviluppo le principali linee di azione riguardano la sostenibilità ambientale e lo sviluppo rurale, due settori che abbiamo visto essere al centro dell'approccio interno basato sulla multifunzionalità.

Emerge, pertanto, una convergenza tra le strategie comunitarie che attribuiscono all'agricoltura un ruolo importante nella tutela dell'ambiente e il peso del settore agricolo e rurale nelle politiche di sostenibilità ambientale che l'Unione europea sostiene sul fronte internazionale, sia nel contesto della WTO che nella politica di cooperazione allo sviluppo.

10. Considerazioni conclusive

Nell'analisi delle strategie per la sostenibilità ambientale, che l'Unione europea promuove sul fronte interno e sul fronte internazionale, abbiamo verificato una coerenza sostanziale soprattutto negli orientamenti generali e quindi il rispetto del principio che impone l'integrazione della protezione dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile in tutte le politiche della Comunità.

Le due strategie privilegiano le problematiche che rappresentano una minaccia per il benessere collettivo. Tra queste ricordiamo la necessità di una gestione più responsabile delle risorse naturali; il problema del cambiamento climatico; l'importanza legata al miglioramento dei sistemi di trasporto e alla gestione dell'uso del territorio. In generale, tutte quelle questioni che costituiscono possibili minacce per la salute pubblica.

In ambito internazionale, l'Unione europea ha posto in essere un piano articolato per arrivare ad un commercio più sostenibile e ad una maggiore integrazione dell'ambiente nella politica di cooperazione allo sviluppo. Nell'integrazione tra la politica commerciale e quella ambientale essa vuole promuovere anche la partecipazione e l'equa integrazione dei paesi in via di sviluppo. Per quanto riguarda l'integrazione dei problemi ambientali nella politica di sviluppo, si nota una certa incoerenza nella percentuale dei finanziamenti comunitari destinati all'ambiente rispetto al flusso generale degli aiuti.

Nell'approccio comunitario alla sostenibilità ambientale l'agricoltura riveste un ruolo di primissimo piano. Indubbiamente, l'Unione europea ha messo tale settore al centro della sua strategia per la relazione che lega indissolubilmente la tutela dell'ambiente con l'attività agricola.

In ambito comunitario, gli ultimi orientamenti in campo agricolo delineati nella recente *Mid-term review* spingono verso una maggiore tutela della dimensione ambientale dello sviluppo.

L'Unione europea promuove il proprio modello di agricoltura anche sul fronte internazionale. Nell'ambito della WTO lo sostiene attraverso i cosiddetti *non-trade concerns* (aspetti non commerciali dell'agricoltura) che, di fatto, si fondano sull'agricoltura multifunzionale. Nella strategia di cooperazione allo sviluppo ha individuato le principali linee di azione nella sostenibilità ambientale e nello sviluppo rurale. I due settori che abbiamo visto essere al centro del modello agricolo europeo basato sulla multifunzionalità.

In conclusione, possiamo quindi affermare che vi è una buona coerenza tra le strategie interne che attribuiscono all'agricoltura un ruolo determinante nella tutela dell'ambiente e il peso che riveste il settore agricolo e rurale nell'approccio dell'Unione europea alla sostenibilità ambientale sul fronte esterno, sia in ambito WTO che nella politica di cooperazione allo sviluppo.

Acronimi

DFID - Department for International Development
UNDP - United Nations Development Programme
UNEP - United Nations Environment Programme
EC - European Commission
UE – Unione europea
AAM - Accordi Ambientali Multilaterali
WTO – World Trade Organization
WCED - World Commission on Environment and Development
UE – Unione europea
DGDD - Directorate General for Development European Commission
WCU - World Conservation Union
DGDD - Directorate General for Development European Commission
FAO – Food and Agriculture Organization

Riferimenti bibliografici

- Bresso M. (1994), *Per un'economia ecologica*, NIS, Roma.
- Casini L. (1998) *Limiti e prospettive di una ragioneria dell'ambiente: valutazioni di beni e servizi agricoli e forestali interni ed esterni al mercato*, In atti del seminario di studio "La contabilità ambientale in agricoltura e selvicoltura", tenuto in Cansiglio (prov. Belluno) il 29 maggio 1998.
- Cesaretti, G.P.(2003), *L'impresa familiare nell'agricoltura italiana*, Atti del XXXIX Convegno SIDEA, Firenze 12-14 Settembre 2002 (in corso di stampa).
- Cesaretti, G.P.; Scarpato, D. (2002): "Gli scenari internazionale e comunitari", in Cantarelli F. (a cura di): *Rapporto sullo stato dell'agroalimentare in Italia nel 2001*, Monte Università, Parma.
- Commissione delle Comunità Europee (1999), *Da Cardiff a Helsinki e oltre – Relazione al Consiglio europeo sull'integrazione della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile nelle politiche comunitarie*, SEC (1999) 1941 def., Bruxelles.
- Commissione Delle Comunità Europee (1999), *Orientamenti per la partecipazione alla 10a Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo*, COM(1999) 451 def., Bruxelles.
- Commissione Delle Comunità Europee (2000), *Indicatori per l'integrazione della problematica ambientale nella politica agricola comune*, COM (2000) 20 def., Bruxelles.
- Commissione delle Comunità Europee (2000), *Integrare ambiente e sviluppo sostenibile nella politica di cooperazione economica e allo sviluppo – Elementi di una strategia globale*, COM (2000) 264 def., Bruxelles.
- Commissione delle Comunità Europee (2001), *Integrare l'ambiente nella cooperazione economica e nella cooperazione allo sviluppo della Comunità europea - Una strategia globale*, SEC (2001) 609, Bruxelles.
- Commissione Delle Comunità Europee (2001), *Piano d'azione a favore della biodiversità – Agricoltura*, COM (2001)162 def., Bruxelles
- Commissione delle Comunità Europee (2001), *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile*, COM (2001) 264 def., Bruxelles.
- Commissione delle Comunità Europee (2002), *Politica e approccio della Comunità europea in materia di sviluppo rurale e gestione sostenibile delle risorse naturali nei paesi in via di sviluppo*, COM(2002) 429 def., Bruxelles.
- Commissione delle Comunità Europee, COM (2001) 53 def., *Dieci anni dopo Rio: prepararsi al vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002*, Bruxelles.
- Commissione delle Comunità Europee, COM (2002) 82 def. *Verso un partenariato globale per uno sviluppo sostenibile*, Bruxelles.
- Commissione delle Comunità Europee, Progetto di comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo (1999), *L'approccio dell'Unione europea al ciclo di negoziati "Millennium Round"*- Sintesi, Bruxelles.
- Covino D., *L'ambiente* in, Mariani A. e Vigano E. (a cura di), (2002), *Il sistema agroalimentare dell'Unione europea*, Roma, Carocci.
- DFID, Directorate General for Development European Commission, UNDP, The World Bank, July 2002), *Linking Poverty Reduction and Environmental Management – Policy Challenges and opportunities*, The International Bank for Reconstruction and Development/ THE WORLD BANK, Washington.
- FAO (2000), *Cultivating our Futures*, Final paper, Maastricht.
- FAO (April 2000), *Agriculture Towards 2015/ 30. Technical Interim Report*, Rome.
- Gazzetta ufficiale delle Comunità europee (2001), Parere del Comitato economico e sociale sul tema: "Integrare ambiente e sviluppo sostenibile nella politica di cooperazione economica e allo sviluppo", (2001/c 14/18)., Bruxelles.

- Gregori M., Prestamburgo S., *L' economia dell'eco-segmentazione. Innovazione e tutela ambientale in agricoltura*, Franco Angeli, 1996.
- International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI, 1994), *Local Agenda 21 Participants Handbook - Local Agenda 21 Model Communities Programme*, ICLEI, Toronto.
- Khan M. A. (1995), "*Sustainable Development: The Key Concepts, Issues and Implications*", in *Sustainable Development*, V.3 n.2
- Mariani A. e Vigano E. (a cura di), (2002), *Il sistema agroalimentare dell'Unione europea*, Roma, Carocci.
- Marinelli A. - Pasca R. (1998), *Convergenza economica e competitività dell'agricoltura italiana*, In AA.VV. *Rapporto 1997 sull'agricoltura*. Documenti CNEL n. 11. Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. Roma: 73-140.
- Prestamburgo M. e Saccomandi V. (1995), *Economia Agraria*, Etas Libri, Milano.
- Romano, D., (1998), *Agricoltura e ambiente: vincoli, opportunità e strumenti per la politica agraria del 2000*, In Giau, B., (a cura di). *Il ruolo dell'agricoltura italiana alle soglie del XXI secolo*. Atti del XXXV Convegno di Studi della SIDEA, Palermo, 10-12 settembre 1998.
- UNDP, (August 2002), *Poverty and Environment Initiative - A global Capacity Development Network on Poverty and Environment*, New York.
- UNEP (1980), *World Conservation Strategy*, Oxford University Press, Oxford.
- UNEP, (2002), *Rapporto sullo Stato dell'Ambiente Globale - Global Environment Outlook 3 (GEO-3)*, EarthPrint, England.
- WCED (1987), *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, (trad. italiana: WCED (1988), *Il futuro di noi tutti*, Bompiani, Milano.
- World Conservation Union (1991), *UN Environment Programme and World Wide Fund for Nature, Caring for the Earth*, Earthscan Publications, London.

ELENCO DEI WORKING PAPER PUBBLICATI

1. GIAN PAOLO CESARETTI, ANGELA C. MARIANI, SALVATORE VINCI
Verso una nuova politica per l'agricoltura nell'Unione Europea: un percorso in bilico tra protezionismo e libero scambio
Aprile, 1996
2. CONCETTO PAOLO VINCI
Disoccupazione in un modello economico bisettoriale
Aprile, 1996
3. ANGELA C. MARIANI, VALERIA SODANO
Innovazione e industria alimentare
Maggio, 1996
4. CONCETTO PAOLO VINCI
Disoccupazione, insider-outsider in un modello a due settori
Maggio, 1996
5. GIUSEPPE MAROTTA, GIOVANNI QUARANTA
L'applicazione in Italia delle politiche strutturali
Giugno, 1996
6. ELENA VIGANÒ, LAURA VIGANÒ
La competitività dell'agricoltura italiana: problemi e potenzialità
Giugno, 1996
7. ANTONELLA VASTOLA
La qualità nel sistema agroalimentare: uno schema teorico di analisi
Giugno, 1997
8. DANIELA COVINO
Distribuzione alimentare: l'evoluzione del settore e le implicazioni per il sistema agroalimentare
Gennaio, 1998
9. STEFANIA P.S. ROSSI
Internalization of Trade in Services and the Interest of the Countries. New Opportunities and Challenges for Senegal
Marzo, 1998
10. VANIA SENA
L'analisi econometrica dell'efficienza tecnica. Un'applicazione agli ospedali italiani di zona

Aprile, 1998

- 11.1998 MARIA ROSARIA CARILLO, CONCETTO PAOLO VINCI
Social Increasing Returns and Immigration
Giugno, 1998
- 12.1998 ANTONIO GAROFALO, CONCETTO PAOLO VINCI
Worksharing in a labour market perspective with effort and minimum wages
Dicembre, 1998
- 1.1999 ANTONIO GAROFALO, CONCETTO PAOLO VINCI
Orario di lavoro e occupazione in un contesto economico bisettoriale
Marzo, 1999
- 2.1999 RITA DE SIANO, MARCELLA D'UVA, GIOVANNA MESSINA
Aree monetarie ottimali: Literature review
Aprile, 1999
- 3.1999 MASSIMO GIANNINI
Accumulation and Distribution of Human Capital: The Interaction Between Individual and Aggregate Variables
Aprile, 1999
- 4.1999 L. CAVALLO – STEFANIA P.S. ROSSI
Do environmental variables affect the performance and technical efficiency of the European banking systems? A parametric analysis using the Stochastic Frontier Approach
Giugno, 1999
- 1.2000 MARIA ROSARIA CARILLO
The Effect of Professionalisation and the Demand for Social Status on the Adoption of New Technologies
Febbraio, 2000
- 2.2000 BRUNO CHIARINI – PAOLO PISELLI
Aggregate fluctuations in a unionized labor market
Marzo, 2000
- 3.2000 RICCARDO FIORITO
Government Debt, Taxes and Growth
Marzo, 2000
- 4.2000 ANTONIO GAROFALO - CONCETTO PAOLO VINCI
Employment, Capital Operating Time and Efficiency Wages Hypothesis: Is There Any Room for Worksharing?
May, 2000
- 5.2000 BRUNO CHIARINI – MASSIMO GIANNINI
Employment, Capital Operating Time and Efficiency Wages Hypothesis: Is There Any Room for Worksharing?
May, 2000

- 6.2000 RITA DE SIANO
Financial variables as leading indicators: an application to the G7 countries
June, 2000
- 7.2000 A. GAROFALO - R. PLASMAN - C.P. VINCI
Reducing Working Time in an Efficiency Wage Economy with a Dual Labour Market
July, 2000
- 8.2000 MARIA ROSARIA CARILLO
Scelta Educativa, Status Sociale e Crescita
Luglio, 2000
- 9.2000 MARIA ROSARIA CARILLO - ALBERTO ZAZZARO
Professionalizzazione, Status Sociale e Crescita
Luglio, 2000
- 10.2000 RAUL DE LUZENBERGER
Inequality, growth and macroeconomic policy: can something be learned from the empirical assessment of the relationships?
July, 2000
- 11.2000 FRANCESCO BUSATO
Fluctuations within the EMU countries: an empirical perspective
September, 2000
- 12.2000 CONCETTO PAOLO VINCI
Vincolo estero e politica economica negli anni novanta
Ottobre, 2000
- 1.2001 BRUNO CHIARINI
L'equilibrio statico e dinamico del mercato del lavoro in concorrenza perfetta (a primer)
Gennaio, 2001
- 2.2001 VALERIA SODANO
Introduzione all'analisi economica della qualità nel settore agroalimentare
Febbraio, 2001
- 3.2001 ADRIANA BARONE – CONCETTO PAOLO VINCI
The Working Environment and Social Increasing Returns
February, 2001
- 4.2001 ADRIANA BARONE – CONCETTO PAOLO VINCI
Accidents at Work and Human Capital
March, 2001
- 5.2001 MARIA CARMELA APRILE
Le produzioni biologiche: un settore emergente
Marzo, 2001

- 6.2001 ELENA VIGANÒ
Le biotecnologie e il sistema agro-alimentare
Marzo, 2001
- 7.2001 ANTONIO GAROFALO – CONCETTO PAOLO VINCI
Employment Oriented Policies in a Trade Union Local Wage Bargaining Model
September, 2001
- 8.2001 RITA DE SIANO
La valutazione dell'efficienza nella banca come impresa multi-prodotto
Dicembre, 2001
- 1.2002 RITA DE SIANO
Approccio stocastico alla frontiera efficiente del sistema bancario italiano: una stima dell'inefficienza tecnica e delle sue determinanti
Gennaio, 2002
- 2.2002 RITA DE SIANO
Consumption and Income Smoothing
January, 2002
- 3.2002 ANTONIO GAROFALO – CONCETTO PAOLO VINCI
Hours of Work and Human Capital: Investigating on some Linkages at Stake
February, 2002
- 4.2002 MARCELLA D'UVA
L'asimmetria degli shocks monetari sulla produzione nelle regioni dell'Unione Monetaria Europea
Febbraio 2002
- 5.2002 RITA DE SIANO – MARCELLA D'UVA
How much Specialization matters in European Growth: an application of CART Analysis to EMU Regions
March 2002
- 6.2002 RITA DE SIANO – MARCELLA D'UVA
Specializzazione e crescita: un'applicazione alle regioni dell'Unione Monetaria Europea
Aprile 2002
- 7.2002 VINCENZO DI MARO
The Estimation of the NAIRU and the Effect of Permanent Sectoral Employment Reallocation. The Italian evidence
June 2002
- 8.2002 FRANCESCO PROTA
Water Resources and Water Policies
December 2002
- 1.2003 ANTONIO GAROFALO – CONCETTO PAOLO VINCI
Capitale umano, orario di lavoro, salari di efficienza e COT in un modello di sviluppo dualistico
Gennaio 2003

- 2.2003 SALVATORE CAPASSO
Financial Markets Development and Economic Growth: Tales of Informational Asymmetries
February 2003
- 3.2003 MARIANGELA BONASIA
La riforma dei sistemi previdenziali: il dibattito teorico e politico
April 2003
- 4.2003 MARIANGELA BONASIA
La previdenza sociale in Italia tra riforme fatte e da fare
April 2003

Editing e stampa
a cura della
Liaprint Service s.a.s.
Pozzuoli (NA)
tel. e fax 081 526 79 05